Economic Council
of Canada

Conseil économique
du Canada

Working Paper
Document de travail

Document de travail n° 28

Le financement de l'éducation postsecondaire au Canada

Comment sortir du dilemme?

Tim Sale

1992

ISSN 1180-3495

92-05324/

Le financement de l'éducation postsecondaire au Canada

Les résultats publiés dans le présent document demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et, en tant que tels, n'engagent en rien le Conseil économique du Canada.

Les droits d'auteur sur les « Documents de travail » du Conseil économique appartiennent à la Couronne. La reproduction de courts extraits est autorisée aux termes de la législation canadienne sur le droit d'auteur. L'autorisation de reproduire ou de citer de longs extraits doit être demandée au :

Directeur des publications
Conseil économique du Canada
C. P. 527
Ottawa (Ontario)
K1P 5V6

Table des matières

Remerciements ix

Avant-propos xi

1 L'élargissement de l'éducation postsecondaire au Canada 1

2 L'évolution du système d'éducation postsecondaire au Canada 3
Résumé 6
Le champ du système actuel d'éducation postsecondaire
Étudiants, enseignants et coûts 7

3 Élaboration d'une politique nationale d'éducation postsecondaire 15
Dilemme constitutionnel et nécessité économique 15
La crise financière des années 80 : la formule montre des signes de faiblesse 18
Restructuration de la formule de financement 22
Changements structurels et dépenses fédérales 23

4 Le financement futur de l'éducation postsecondaire 28
Options et choix 28
Réalités constitutionnelles et pratiques 29
Les universités, les collèges communautaires et les cégeps ont-ils des besoins de financement différents? 30
Un programme de bons d'études 32
Aptitude à exercer la liberté de choix 34
Élargissement de l'éventail des choix sur le marché de l'éducation 35
Information permettant un choix éclairé parmi différentes options : l'effet des bons d'études sur la capacité de choisir un programme d'études 37
Aspects techniques et opérationnels 38
Résumé 40
Partenariats universités-entreprises-pouvoirs publics : favoriser l'interaction 40
Accès, normes de qualité et financement de la recherche 42
Accès 42
Normes de qualité 44

Le financement de la recherche : une stratégie d'excellence 45
Contraintes financières à court terme : le FPE fédéral de l'éducation postsecondaire 46
Orientation A : cessation du rôle fédéral 51
Orientation B : maintien d'un rôle fédéral 54
Conclusion 57

Bibliographie 61

Liste des tableaux et graphiques

Tableaux

2-1 Dépenses consacrées à l'enseignement supérieur par rapport à l'ensemble des dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE, en pourcentage du PIB 11
2-2 Contribution des provinces à l'éducation postsecondaire en pourcentage du PPB, 1977-1978 à 1986-1987 12
2-3 Contribution des provinces aux soins de santé en pourcentage du PPB, 1977-1978 à 1985-1986 13

Graphiques

2-1 Dépenses d'éducation postsecondaire selon la source, Canada, 1985-1986 9
2-2 Dépenses hors recherche consacrées à l'éducation postsecondaire selon la source, Canada, 1985-1986 10
2-3 Financement provincial de l'enseignement supérieur au Canada, en pourcentage du PIB, 1977-1978 à 1985-1986 10
3-1 Dépenses provinciales par rapport au FPE fédéral au titre de l'éducation postsecondaire au Canada, 1977-1978 et 1985-1986 19
3-2 Dépenses provinciales par rapport au FPE fédéral au titre des soins de santé au Canada, 1977-1978 et 1985-1986 19
3-3 Financement provincial de l'enseignement supérieur et des soins de santé au Canada, en pourcentage du PIB, 1977-1978 à 1986-1987 20

3-4 Dépenses budgétaires fédérales au titre des soins de santé et de l'enseignement supérieur, Canada (toutes les provinces), 1985-1986 à 2008-2009 24
4-1 Dépenses provinciales au titre de l'éducation postsecondaire en proportion du PPB, 1986-1987 47
4-2 Dépenses budgétaires fédérales au titre des soins de santé et de l'enseignement supérieur, 1989-1990 à 2004-2005 48
4-3 Dépenses budgétaires fédérales au titre des soins de santé et de l'enseignement supérieur au Québec, 1989-1990 à 2004-2005 50

Remerciements

Achevé en juillet 1991 pour le Conseil économique du Canada, le présent document s'inscrit dans le cadre de l'étude sur le système d'éducation que le Conseil a entreprise au début de 1990. Depuis, d'autres rapports, comme l'étude exhaustive de Stuart Smith sur les universités, ont mis en relief bon nombre des questions soulevées dans le présent document. Toutes ces études concordent sur un point : les grands problèmes de l'éducation sont de nature systémique et ne peuvent être examinés que sous l'angle du financement. Les politiques et les programmes de financement de l'éducation demeurent néanmoins un paramètre essentiel de l'orientation générale de l'éducation postsecondaire.

Dans la préparation de ce document, j'ai bénéficié de l'aide précieuse de l'équipe du Conseil économique du Canada dirigée par Keith Newton. Grâce aux observations et aux arguments des membres de l'équipe, il m'a été plus facile de clarifier les questions complexes du financement de l'éducation postsecondaire au Canada.

Mon collègue et ami Benjamin Levin, de la Faculté d'éducation de l'Université du Manitoba, m'a aidé à structurer mon étude et a bien voulu me faire part de ses remarques et suggestions à différentes étapes de sa préparation. Il va sans dire que ses idées m'ont été d'un précieux concours. Steven Lawton, de l'Institut d'études pédagogiques de l'Ontario, a relu le texte final et m'a prodigué des conseils d'une grande valeur.

Les données qui ont servi dans la présente étude proviennent de sources fédérales et de Statistique Canada et ont été recueillies grâce au concours dévoué de Chris Anderson.

Je demeure toutefois l'unique responsable des conclusions et des recommandations formulées dans le présent document.

Avant-propos

Nombreux sont ceux qui s'interrogent sur la valeur du système canadien d'éducation. Notre capacité d'acquérir les compétences dont nous avons besoin pour prospérer à l'ère de l'information est remise en question. C'est pourquoi le Conseil économique du Canada a entrepris une vaste recherche sur le système canadien d'éducation et de formation, recherche qui passe au crible les différents aspects de sa performance.

Les pressions pour améliorer l'éducation ne cessent de s'accroître, alors que l'austérité budgétaire est à l'ordre du jour. Aussi le présent document de travail sur le financement de l'éducation postsecondaire au Canada arrive-t-il à point nommé. Son auteur, Tim Sale, a par ailleurs signé un document complémentaire dans lequel il examine de la même façon les structures et les formules de financement de l'éducation dans les différentes entités canadiennes, mais aux niveaux primaire et secondaire.

Ces études s'inscrivent dans le cadre d'une recherche du Conseil économique qui a mené à la publication d'un rapport de synthèse, intitulé *Les chemins de la compétence*, ainsi que d'un rapport de recherche contenant des analyses détaillées de l'éducation et de la formation au Canada.

Judith Maxwell
Présidente

1 L'élargissement de l'éducation postsecondaire au Canada

Pour la majorité des Canadiens, ce sont les universités, les collèges communautaires, les écoles de métiers et les collèges d'enseignement professionnel qui constituent le réseau d'éducation postsecondaire. Or, un examen même superficiel a tôt fait de nous apprendre que ce cadre institutionnel est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît à première vue. En liaison avec ces établissements traditionnels, mais parfois très indépendants d'eux, il existe un grand nombre d'autres établissements d'enseignement : collèges de pompiers, Collège de la Garde côtière, collèges militaires, centres d'instruction de la protection civile, écoles de sciences infirmières et d'autres spécialités médicales, collèges de foresterie et divers centres publics de formation professionnelle.

En 1987, le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada (CMEC) et Statistique Canada ont lancé un projet en vue de mettre au point une méthode uniforme pour établir les définitions et recueillir les données relatives à l'éducation postsecondaire. Alors qu'il était relativement facile de s'entendre sur les données relatives au réseau universitaire, il est intéressant de noter que le reste du réseau postsecondaire est rapidement devenu « le secteur *non universitaire* » aux yeux du comité technique. Le secteur commence-t-il après la 12e ou après la 13e année? Les collèges d'enseignement général et professionnel du Québec (cégeps) appartiennent-ils au système postsecondaire ou en partie au système secondaire? Quand peut-on dire d'une école de métiers qu'elle fait partie du secteur postsecondaire ou plus simplement du domaine de « l'éducation permanente »? Peut-on dire que toute « l'éducation permanente » appartient réellement au secteur postsecondaire, y compris les cours pour adultes, les cours du soir, les cours non sanctionnés par un grade et les cours sans unités?

Ces questions ne visent que le secteur institutionnel et public du réseau. Que dire des vastes systèmes d'éducation privés, souvent coûteux, des grandes entreprises comme les banques et les importants transporteurs? Le CN, par exemple, s'est doté d'un centre de formation des mécaniciens de locomotives à Gimli, au Manitoba. IBM possède son propre collège de formation, à l'instar des banques à charte. Pratiquement toutes les entreprises ont largement recours à des services de formation à contrat, qui vont de séminaires de motivation d'une journée à des programmes à long terme d'initiation à l'informatique. Il existe au Canada des centaines d'établissements de formation privés, grands et petits, de sociétés nationales bien connues comme Herzing jusqu'à de petits groupes locaux portant des noms comme le « Polar Bear Training Centre » (une école d'informatique).

Quant au secteur des organismes à but non lucratif, les églises ont des centres de conférences éducatives où se déroulent des cours de formation de courte et de longue durée, les syndicats sont dotés de collèges de formation et les associations professionnelles ont mis sur pied toute une gamme de programmes d'accréditation. Sans qu'il y ait eu de stratégie délibérée, une mosaïque de services d'éducation permanente destinés à différents membres de la société et à beaucoup de professions s'est formée au Canada.

Les frontières entre établissements traditionnels et secteur privé ont de plus en plus tendance à s'estomper. Grâce au programme de la Planification de l'emploi (PE) du gouvernement fédéral, les entreprises concluent des marchés avec les collèges communautaires et certains établissements privés pour des cours de formation. Les universités font appel au secteur privé pour le financement de centres de gestion et d'instituts de types divers. Les pouvoirs publics qui entendent promouvoir l'équité en matière d'emploi ou lancer des programmes d'action positive cherchent à établir des critères d'admission spéciaux pour le secteur postsecondaire et offrent des programmes de financement pour assurer la persévérance scolaire. Une analyse minutieuse de toute grande université canadienne révèle une multitude d'accords passés avec le gouvernement fédéral ou provincial, de même qu'avec des groupes privés et des groupes à but non lucratif. C'est ainsi que l'université donne l'impression d'un organisme nettement tourné vers le marché, en dépit de l'image conservatrice de la « tour d'ivoire » qui persiste encore chez beaucoup. La plupart des universités canadiennes ont maintenant un certain nombre de vice-recteurs, chargés de la planification et du contrôle budgétaires, de l'analyse des besoins des étudiants et des programmes à leur proposer, ainsi que des relations publiques, question qui prend sans cesse plus d'importance. Les systèmes administratifs de l'université ressemblent de plus en plus à ceux d'une entreprise, plutôt qu'au modèle éducationnel traditionnel. Les pressions gouvernementales, combinées au niveau élevé des dépenses que nécessite la recherche, notamment la recherche scientifique, suscitent des regroupements interuniversitaires ou encore entreprises-universités. De façon générale, le marketing compétitif n'est plus seulement un titre de cours universitaire, c'est le mode de vie de l'université.

Le présent document ne pourra entièrement démêler la complexité que laissent entrevoir les passages précédents. Il faudrait pour cela une étude nationale de grande envergure, étude qui, jusqu'à ce jour, n'a pas été entreprise. L'analyse que ce document propose se limitera au financement public direct et indirect de l'éducation postsecondaire au Canada. Nous analyserons plus particulièrement les contributions fédérales, provinciales et individuelles au titre des coûts de l'éducation dans les universités, les collèges communautaires, les écoles de métiers et les cégeps. Nous cher-

cherons à évaluer les problèmes stratégiques des divers arrangements de financement existants et proposerons certaines options à envisager. Parmi celles-ci, mentionnons l'idée de bons d'études visant à financer partiellement l'éducation postsecondaire.

Pratiquement chaque étude réalisée sur ce sujet donne à entendre qu'il est essentiel que le Canada se dote d'une stratégie claire et efficace en matière d'éducation postsecondaire. Depuis les années 60, on réclame une hausse de l'investissement dans ce secteur de même qu'en recherche-développement. Or, ces dernières années, en tout cas depuis le Forum de Saskatoon sur l'éducation postsecondaire en 1987, aucun progrès tangible, ayant suscité enthousiasme ou consensus, n'a été enregistré en vue de la formulation d'un cadre stratégique de l'éducation postsecondaire. Comme nous le verrons plus loin, cela n'a rien de nouveau. Il n'en reste que la persistance d'un tel état de choses donne matière à préoccupation au moment où nous entrons dans la dernière décennie d'un siècle toujours plus agité. Indéniablement, le savoir c'est le pouvoir; les pays qui entendent fournir à leurs citoyens et à leurs entreprises les moyens de répondre à leurs propres besoins et à ceux de leurs voisins ne peuvent pas traiter à la légère la façon dont ils financent la création et la dissémination du savoir.

2 L'évolution du système d'éducation postsecondaire au Canada

Dans le projet d'Acte de l'Amérique du Nord britannique de septembre 1864, les universités, à la différence des écoles publiques, étaient expressément exclues des compétences provinciales. Par la suite toutefois, à la conférence de Québec, cette attribution était modifiée de façon à inscrire les universités dans le champ de compétence des provinces. À l'instar de tous les autres outils d'intervention sociale, l'éducation postsecondaire est devenue l'une des fonctions dites « résiduelles » des provinces. Cela explique que la politique d'éducation postsecondaire ait si souvent suivi les vicissitudes des relations fédérales-provinciales, tant sur le plan du financement que sur celui des programmes. Suivant les hauts et les bas de notre climat politique, le secteur a été un terrain spécialement propice aux accusations « d'ingérence dans les affaires provinciales » ou « de mauvaise utilisation de fonds fédéraux », ponctuées d'appels à l'harmonisation des politiques pour répondre à « l'impératif national de se doter d'une main-d'oeuvre hautement productive et compétente » ou pour favoriser « l'excellence dans la recherche scientifique et les arts ».

Comment le système d'éducation postsecondaire du Canada est-il devenu cet organisme hybride, cherchant constamment à se donner une voix nationale, mais finalement assujetti aux politiques et aux réalités financières de chaque province?

Presque toutes les provinces avaient déjà des universités avant la Confédération ou ont créé un ou plusieurs établissements d'enseignement postsecondaire peu après. Il s'agissait dans certains cas d'universités « foncières », comme celles du Manitoba et de la Colombie-Britannique, qui devaient se suffire à elles-mêmes par l'usufruit ou la vente de vastes terrains octroyés par le gouvernement fédéral, ou, dans d'autres cas, d'établissements privés à caractère confessionnel comme l'Université Laval, ou « laïques » comme le University College de Toronto.

Dans les années qui ont suivi la Confédération, le gouvernement national s'est attelé à la tâche de créer l'infrastructure matérielle du pays : chemins de fer, routes et communications essentiels à l'existence nationale. Mise à part la fondation du Collège militaire royal et les octrois fonciers à quelques universités de l'Ouest, le gouvernement fédéral ne s'est pas véritablement occupé d'éducation postsecondaire avant la fin de la Première Guerre mondiale. Quant aux provinces, jusqu'à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, leur rôle s'est limité, pour l'essentiel, au versement de subventions d'équipement aux universités. Des subventions de fonctionnement étaient rarement versées par l'un ou l'autre palier de gouvernement.

Le gouvernement fédéral a amorcé son long engagement dans l'éducation postsecondaire après la Première Guerre en finançant la formation technique et professionnelle à titre de mesure d'adaptation de la main-d'oeuvre. La Loi sur l'enseignement technique de 1919 et les textes qui lui ont succédé, notamment la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (1960), ont subsisté jusqu'en 1967, année où ils ont été remplacés par les dispositions plus globales de la partie II de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui régit le financement fédéral visant la plupart des volets de l'éducation postsecondaire.

Dix ans après cette première initiative fédérale de financement de l'éducation postsecondaire, le Canada a été frappé par la grande dépression des années 30. Les politiques de colonisation de vastes territoires de l'Ouest canadien ont cédé la place à des politiques d'assistance aux régions défavorisées. Afin d'examiner à fond l'orientation à donner aux politiques sociales, la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (la Commission Rowell-Sirois) a été créée en août 1937. Dans son rapport déposé en 1940, la Commission a ébauché diverses poli-

tiques progressistes, entre autres en matière de soins de santé, d'assurance-chômage et d'allocations familiales. Elle n'a toutefois pas jugé que l'éducation postsecondaire était un domaine où le gouvernement fédéral avait un rôle à jouer.

En 1944, le gouvernement était confronté à la tâche de faire passer le pays à une économie industrielle de paix et de trouver du travail pour les membres des Forces armées, dont les plus jeunes n'avaient jamais occupé d'emploi en temps de paix. Aux termes de la Loi sur la réadaptation des anciens combattants de 1945, le gouvernement fédéral a élargi son rôle de financement de la formation technique et professionnelle pour englober le secteur de l'éducation universitaire. Une subvention de 150 $ était versée aux universités et aux collèges pour chaque ancien combattant inscrit. Ce régime de subventions a alimenté la croissance rapide du secteur de l'éducation postsecondaire entre 1946 et 1950. Pendant ce temps, les provinces augmentaient leur rôle en versant des subventions de fonctionnement aux universités.

Donnant suite à la recommandation de la Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences (la Commission Massey) en 1951, le gouvernement fédéral a remplacé les subventions versées pour les anciens combattants par des subventions proportionnelles au nombre d'inscrits, en se fondant sur les besoins du pays en matière de main-d'oeuvre instruite.

Les provinces s'étant opposées à ce rôle de financement direct du gouvernement fédéral, celui-ci a opéré ce financement par l'entremise de l'Association des Universités et Collèges du Canada (AUCC). Toutefois, le Québec a maintenu son opposition au financement par le gouvernement fédéral dans un domaine qu'il considérait être de compétence provinciale. C'est pourquoi les subventions directes versées au Québec ont été abolies en vertu d'une entente Canada-Québec signée en 1960, aux termes de laquelle un espace fiscal était cédé au Québec, qui a pu ainsi utiliser ces nouvelles recettes fiscales pour subventionner ses universités. En 1966, les subventions versées aux neuf autres provinces atteignaient 5 $ par habitant.

En 1966, les universités débordant sous l'afflux d'étudiants du « baby-boom », le gouvernement fédéral a proposé d'augmenter les transferts d'impôt aux provinces, en plus des subventions pécuniaires. Ces mesures ont été incorporées dans la partie II de la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, laquelle, en combinant le financement de l'éducation technique et universitaire, a plus que triplé le niveau du financement fédéral et a institué le système de programmes d'éducation postsecondaire à parité de frais qui a duré jusqu'en 1977-1978.

En 1966-1967, le gouvernement fédéral a également renégocié la structure de la formation technique et professionnelle en instituant notamment un important programme de subventions d'équipement pour permettre la construction de nouveaux collèges communautaires. Le fonctionnement de ces collèges était assuré directement grâce à un partage 50/50 des dépenses, auquel s'ajoutaient les ententes, conclues entre les provinces et l'organisme fédéral devenu aujourd'hui la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, visant l'achat de « places » dans les collèges communautaires et les écoles de formation professionnelle. C'est ainsi qu'une proportion plus élevée des coûts de fonctionnement des collèges communautaires et d'enseignement professionnel était assurée par les subventions et l'achat de services par le gouvernement fédéral que ce n'était le cas pour les universités.

Au Québec, la « révolution tranquille » a eu de profondes répercussions sur le système d'éducation et a conduit, entre autres, à la création du réseau de collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) placés sous l'administration directe du gouvernement provincial. Ces collèges ont bénéficié du même niveau de financement fédéral que les collèges communautaires des autres provinces.

Dans les cinq années qui ont suivi la conclusion de cette entente, les coûts ont accusé une montée vertigineuse de plus de 20 % par an. Cette escalade a amené le gouvernement fédéral à négocier un plafond de 15 % sur les hausses annuelles globales, plafond qui est demeuré en vigueur de 1972 jusqu'au remplacement de ce programme à partage des coûts en 1977-1978.

Résumé

Entre 1945 et 1976, le système d'éducation postsecondaire du Canada a connu une expansion rapide, dont les coûts ont été absorbés par la croissance de l'économie canadienne en cette période de prospérité relative. Pour tenir compte des sensibilités des provinces en matière constitutionnelle, le gouvernement fédéral a eu recours à un mélange variable de transferts fiscaux de partage des coûts et d'ententes de péréquation, et il a usé de son pouvoir de dépenser pour assurer aux provinces la capacité financière nécessaire pour offrir des services en la matière.

Le champ du système actuel d'éducation postsecondaire

Étudiants, enseignants et coûts

Le système d'éducation postsecondaire moderne qui existe au Canada est assez complexe, l'importance du secteur non universitaire variant considérablement d'une province à l'autre. Il existe de nombreux accords de partage entre les provinces et le gouvernement fédéral au chapitre des programmes d'éducation et de formation spécialisés et coûteux. Par exemple, l'Université de la Saskatchewan dispense un programme de médecine vétérinaire destiné à l'ensemble des provinces des Prairies, alors que le Collège de la Garde côtière en Nouvelle-Écosse assure la formation des recrues sous l'égide du gouvernement fédéral.

L'une des principales difficultés que pose le financement des universités au Canada tient au rôle et à l'étendue des activités de recherche et à leurs modalités de financement. L'Association canadienne du personnel administratif universitaire (ACPAU) publie un compendium annuel de statistiques établies à partir de données sur la source et l'utilisation des recettes et des dépenses des universités. Cinq grandes catégories de dépenses figurent dans ce compendium, notamment les *dépenses de fonctionnement générales* et la *recherche subventionnée*. Si l'on ventile la catégorie dépenses de fonctionnement générales, on y trouve un volet *enseignement et recherche non subventionnée*. Toutefois, il n'existe pas de ventilation entre ces deux fonctions. D'où le problème de l'absence de données relatives aux nombreuses activités qui font intervenir une part importante de recherches non subventionnées et dont les universités sont incapables de déterminer le coût réel.

L'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) publie elle aussi des données sur la part de la contribution des universités à la recherche qui révèlent, par exemple, qu'en 1989–1990, les universités ont assumé 40 % du coût total (soit 780 millions de dollars) des activités de recherche définies comme telles en prélevant cette part sur leur budget de fonctionnement.

Le Comité technique sur les statistiques de l'enseignement au Canada (groupe de travail sur l'enseignement supérieur, composé de fonctionnaires provinciaux et de membres du Conseil des ministres de l'Éducation et de Statistique Canada), en est venu à une évaluation semblable à celle de l'AUCC. Cette estimation a été effectuée à partir de données américaines portant sur le pourcentage de temps que les professeurs d'université consacrent à la recherche, étant donné qu'il n'existe aucune donnée comparable de ce genre pour le Canada. Toutefois, il est clair qu'il s'agit d'estimations préliminaires et qu'il ne faut pas trop se fier à la façon dont ses résultats reflètent le *total des dépenses de recherche*

non subventionnée dans le cadre des activités normales d'une université. Il est en effet plus plausible que ces résultats reflètent plutôt la mesure dans laquelle les universités contribuent à même leur budget de fonctionnement aux dépenses de recherche bénéficiant d'un financement extérieur.

La question du montant global des dépenses de recherche universitaire, par opposition aux recherches *subventionnées* par les pouvoirs publics et par d'autres sources extérieures, est manifestement difficile à démêler. Estelle James [1986] soutient que la plupart des études (c'est certes le cas de données citées dans le présent document) ne tiennent pas compte du temps que les professeurs d'université consacrent à la recherche et qu'elles sous-estiment donc de beaucoup les dépenses de recherche tout en surestimant les coûts réels par étudiant et les coûts de fonctionnement de l'université. Elle donne à entendre que jusqu'à 50 % du temps des professeurs est consacré à la recherche, ce qui est largement supérieur aux estimations figurant dans les études canadiennes mentionnées plus haut. La ventilation des dépenses dans cette optique modifierait profondément notre perception de l'étendue des activités de recherche-développement dans les universités.

Il s'agit là, sous différents angles, d'une question très importante touchant le financement de l'éducation postsecondaire. En premier lieu, les statistiques existantes semblent largement sous-estimer les activités de recherche-développement dans les universités canadiennes car elles ne tiennent aucun compte des coûts non comptabilisés de ces activités menées par les professeurs et les étudiants des 2e et 3e cycles. En deuxième lieu, en surestimant les coûts des activités d'enseignement, on obscurcit la portion réelle des coûts que représentent les droits de scolarité et également les dépenses par étudiant. La surestimation des coûts de fonctionnement résultant de la contribution des universités aux recherches subventionnées est de l'ordre de 10 % par rapport aux recettes globales des universités, alors que les droits de scolarité équivalent à environ 11 %. Il ressort de ces données que si les recherches subventionnées étaient en fait *intégralement* financées, les droits de scolarité pourraient pratiquement être réduits à zéro. Par ailleurs, le recouvrement intégral du coût des recherches subventionnées permettrait aux universités de rattraper une partie des ressources financières perdues ces dernières années, comme en font foi les données de l'AUCC. Et même cet ajustement important ne fait aucunement entrer en ligne de compte les recherches non subventionnées. Toutefois, une telle réévaluation des méthodes comptables des universités dépasse de loin le but du présent document. C'est pourquoi les données qui suivent ne tiennent pas compte de l'analyse ci-dessus et concordent avec les méthodes comptables et le système d'information comptable de Statistique Canada. L'auteur sait gré à Steven Lawton de lui avoir conseillé de mentionner cette question ici.

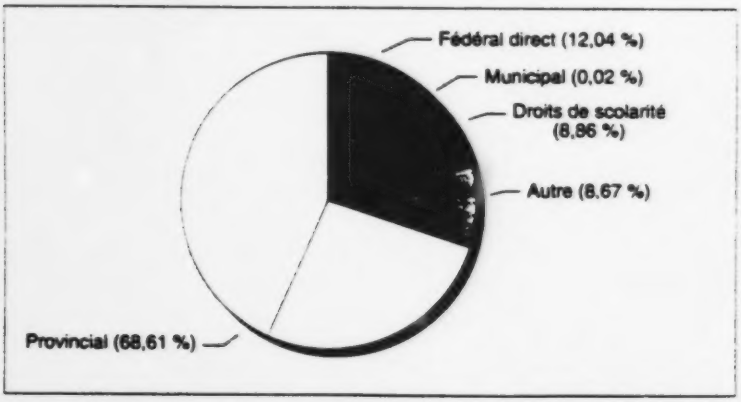
Exception faite des dépenses de recherche directes, on peut dire que les Canadiens ont consacré 12,5 milliards de dollars à l'éducation postsecondaire en 1989–1990, les sources directes de ce financement étant indiquées au graphique 2-1. Si l'on tient compte des transferts faits par le gouvernement fédéral en vertu du Financement des programmes établis (FPE), le tableau change diamétralement.

Le graphique 2-2 montre la source du financement sous deux rapports différents. Le cercle de gauche illustre la source du financement du point de vue des provinces. Dans ce cas, les points d'impôt transférés aux provinces en 1977–1978 sont censés être des rentrées provinciales, ce qui explique que le secteur fédéral ne comprend que les transferts (pécuniaires) budgétaires fédéraux, en plus des dépenses fédérales directes. Quant au cercle de droite, il montre le point de vue fédéral, selon lequel les recettes fiscales sont censées continuer de représenter le financement fédéral même si elles sont perçues par les provinces.

Compte tenu de la nature et de la vigueur variable des économies provinciales, les provinces consacrent une portion radicalement différente du produit provincial brut (PPB) à l'éducation postsecondaire. Le Québec et les provinces de l'Atlantique consacrent jusqu'à 2 % de leur PPB au financement de l'éducation postsecondaire, alors que l'Ontario et celles de l'Ouest n'y consacrent en moyenne que 1,3 % (non pondéré). L'Ontario n'affecte que 1,1 % de son imposant PPB au financement de l'éducation postsecondaire. Étant donné le niveau relativement sem-

Figure 2-1

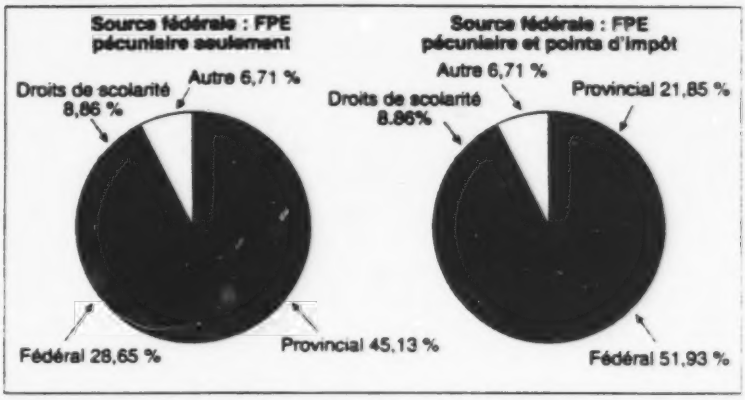
Dépenses d'éducation postsecondaire selon la source, Canada, 1985-1986



Source D'après des données de Statistique Canada.

Figure 2-2

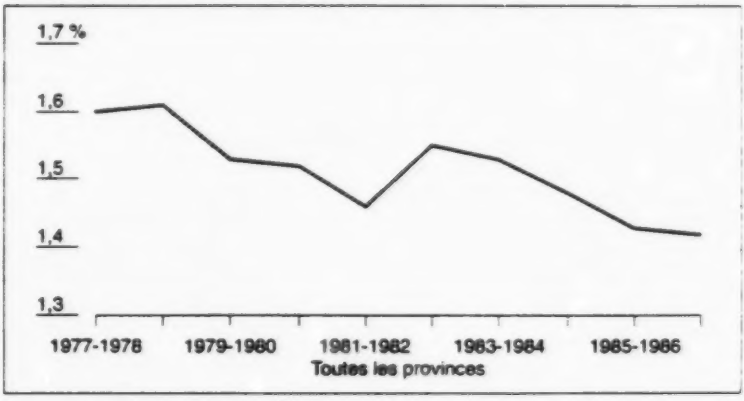
Dépenses hors recherche consacrées à l'éducation postsecondaire selon la source, Canada, 1985-1986



Source D'après des données du Secrétariat d'État et de Finances Canada.

Figure 2-3

Financement provincial de l'enseignement supérieur au Canada, en pourcentage du PIB, 1977-1978 à 1985-1986



Source D'après des données de Statistique Canada.

blable des dépenses provinciales par habitant consacrées à l'éducation postsecondaire, il est manifeste que la capacité financière des provinces varie considérablement, en dépit des paiements de péréquation du gouvernement fédéral.

Il faut également signaler qu'à l'échelle nationale, les dépenses consacrées à l'éducation postsecondaire en proportion du produit intérieur brut (PIB) sont passées d'environ 1,6 % à un peu plus de 1,4 % entre 1977-1978 et 1985-1986 (graphique 2-3). Si l'on tient compte du niveau actuel du PIB, cela représente environ 1 milliard de dollars réaffectés à d'autres secteurs de l'économie canadienne. On peut affirmer, du moins en partie, que les provinces, qui ont été touchées par les réductions des paiements de transfert fédéraux à partir de 1982 avec l'abolition de la garantie de recettes dans les accords de transition du FPE, ont accordé la priorité aux soins de santé aux dépens de l'éducation postsecondaire. Les tableaux 2-2 et 2-3 à la fin de ce chapitre montrent les dépenses provinciales d'éducation postsecondaire et de soins de santé en pourcentage du produit provincial brut. L'évolution de la réaffectation dont il est question ci-dessus est manifeste dans ces tableaux.

Tableau 2-1

Dépenses consacrées à l'enseignement supérieur par rapport à l'ensemble des dépenses d'éducation dans les pays de l'OCDE[1], en pourcentage du PIB

États-Unis	1.2/4.8	(1987)
Japon	0.6/4.4	(1988)
Allemagne	0.6/4.0	(1987)
Irlande	1.2/6.2	(1987)
Norvège	0.9/5.7	(1988)
Pays-Bas	2.1/6.9	(1987)
Nouvelle-Zélande	1.0/6.1	(1988)
Canada	**2.0/6.8**	**(1988)**
Italie	0.8/5.0	(1986)
Royaume-Uni	1.0/4.8	(1987)
Autriche	1.1/5.5	(1988)
Suisse	1.0/5.0	(1988)
Australie	1.6/5.1	(1987)
Moyenne de l'OCDE	**0,9**	

1 L'année entre parenthèses est la dernière pour laquelle des données sont disponibles.

Source Organisation pour la coopération et le développement économiques, « Educational expenditure, costs and financing: an overview of trends » (titre provisoire), à paraître en 1992.

Tableau 2-2

Contribution des provinces à l'éducation postsecondaire en pourcentage du PPB, 1977–1978 à 1986–1987

	Canada	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Territoires
1977–1978	1,6	2,1	1,9	2,0	1,6	2,3	1,4	1,6	1,4	1,3	1,1	0,2
1978–1979	1,6	2,0	1,9	2,0	1,7	2,3	1,4	1,3	1,4	1,2	1,2	0,2
1979–1980	1,5	1,9	1,8	1,9	1,6	2,3	1,3	1,3	1,3	1,1	1,2	0,2
1980–1981	1,5	2,0	1,8	2,0	1,9	2,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2	0,2
1981–1982	1,5	2,0	1,6	2,0	1,8	2,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	0,2
1982–1983	1,5	2,1	1,7	1,8	1,9	2,3	1,3	1,4	1,2	1,3	1,2	0,2
1983–1984	1,5	2,0	1,7	1,7	1,7	2,2	1,3	1,4	1,3	1,3	1,2	0,5
1984–1985	1,5	1,8	1,7	1,8	1,7	2,2	1,2	1,5	1,3	1,4	1,0	0,5
1985–1986	1,4	1,8	1,9	1,6	1,6	2,2	1,2	1,3	1,3	1,3	0,9	0,6
1986–1987	1,4	1,9	2,0	1,7	1,6	2,1	1,1	1,3	1,4	1,5	1,0	0,8

Tableau 2-3

Contribution des provinces aux soins de santé en pourcentage du PPB, 1977–1978 à 1985–1986

	Canada	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Territoires
1977–1978	5,2	7,9	8,6	7,0	7,0	6,4	4,8	6,1	5,2	3,7	4,8	6,5
1978–1979	5,2	8,2	8,5	6,8	6,9	6,5	4,7	5,8	4,9	3,7	4,9	6,9
1979–1980	5,1	7,9	8,2	7,0	6,4	6,5	4,5	5,7	5,0	3,7	4,8	6,2
1980–1981	5,3	8,5	8,9	7,8	8,2	6,6	4,7	6,0	5,1	3,7	5,4	5,5
1981–1982	5,5	8,8	8,6	8,3	8,4	6,7	4,8	6,2	5,1	4,0	5,5	6,8
1982–1983	6,1	9,5	9,8	8,3	9,3	7,3	5,4	6,8	6,1	4,9	6,0	8,0
1983–1984	6,2	9,6	9,6	7,9	8,5	7,4	5,5	7,0	6,5	5,1	6,1	7,1
1984–1985	6,0	9,0	9,1	7,9	8,2	7,1	5,3	6,8	6,3	4,8	6,0	6,5
1985–1986	5,9	9,2	9,1	7,5	7,8	7,0	5,2	6,6	6,4	4,9	5,9	7,4

Le Canada s'enorgueillit de l'un des plus forts taux d'inscription dans les établissements d'enseignement postsecondaire. En 1987, on recensait 1,6 million de Canadiens inscrits dans un établissement d'enseignement postsecondaire à un titre ou à un autre. Plus de 63 000 professeurs à plein temps et un grand nombre d'autres à temps partiel dispensaient l'enseignement. Cette année-là, on dénombrait 540 770 étudiants canadiens inscrits à plein temps à l'université, soit une hausse de 31 % en l'espace de dix ans, tandis que les inscriptions à temps partiel ont augmenté de 41 % pour atteindre le nombre des 308 273 étudiants. Outre les programmes d'études sanctionnés par un grade, les universités ont offert des programmes de certificat et autres à plus de 310 000 étudiants en 1987-1988. Elles employaient plus de 40 000 professeurs à plein temps en 1987, soit une hausse de 11 % en dix ans.

Selon le rapport présenté en 1989 au Parlement par le Secrétaire d'État, la filière de la formation professionnelle et des collèges communautaires (les cégeps au Québec) comptait plus de 315 000 étudiants à plein temps et 175 000 à temps partiel et employait un peu plus de 23 000 enseignants à plein temps.

Les provinces consacrent à peu près la même proportion de leur budget à l'éducation postsecondaire, soit entre 3 et 4 % pour huit d'entre elles et légèrement plus de 4 % pour l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse.

Les coûts de fonctionnement par étudiant atteignaient presque 9 500 $ en 1987-1988, mais ils étaient moins élevés dans les grandes provinces et plus élevés dans les provinces plus petites, atteignant près de 13 000 $ à l'Île-du-Prince-Édouard. Il faut préciser d'emblée que ces coûts de fonctionnement n'englobent pas les coûts hors droits de scolarité pour chaque étudiant inscrit à l'université. Il ressort d'un récent document de travail sur l'aide fournie aux étudiants que les dépenses d'études annuelles moyennes, à l'exclusion des droits de scolarité, s'élevaient à environ 6 000 $ en 1987-1988, ce qui donne à entendre que l'ensemble des coûts directs et indirects par étudiant d'université dépassait 15 500 $ cette année-là, dont environ 45 % était assumé par l'étudiant et la majeure partie du reste par le secteur public [Canada 1989]. Le même document souligne que les coûts varient considérablement, surtout dans le cas des étudiants qui s'inscrivent, par nécessité ou par choix, dans des universités éloignées de leur domicile.

Les renseignements financiers concernant le secteur des collèges communautaires et des établissements de formation professionnelle sont moins disponibles. Il semble toutefois que les coûts de fonctionnement par étudiant à plein temps s'élèvent en moyenne à 9 500 $ à l'échelle

nationale, les droits de scolarité étant nettement moins élevés dans ce secteur. Le Québec ne perçoit pas de droits de scolarité au niveau du cégep. Il est fréquent que l'étudiant inscrit dans un établissement de ce type grâce à une « place » achetée par la CEIC n'ait pas à payer de droits de scolarité. Toutefois, les frais de subsistance qui se rattachent à la fréquentation d'un collège communautaire sont très proches de ceux qu'exigent les études universitaires, si bien que la part des coûts assumée par les étudiants est très proche de ce qui se passe dans le secteur universitaire.

Dans l'ensemble, la part du PIB que les pays consacrent à l'éducation est remarquablement uniforme. Lorsqu'on compare les dépenses d'éducation postsecondaire à l'échelle internationale, il faut faire preuve de circonspection étant donné que les structures de ce secteur varient considérablement parmi les pays industrialisés. En général, en dehors des États-Unis et du Canada, les diplômés du secondaire sont moins nombreux à s'inscrire à l'université et beaucoup plus nombreux à se diriger vers les filières techniques ou professionnelles. Les jeunes de ces pays s'orientent vers le secteur d'enseignement professionnel beaucoup plus tôt, parfois par le jeu de mécanismes d'aiguillage relativement rigides au niveau du secondaire.

Selon les données les plus récentes, de 13 pays dont le développement économique est comparable à celui du Canada, un seul, les Pays-Bas, consacre une part plus importante de son PIB à l'éducation postsecondaire que le Canada (tableau 2-1).

Une bonne part des coûts de formation technique dans d'autres pays est absorbée soit directement par le secteur industriel qui assure une grande partie de cette formation, soit indirectement par un plus faible taux de rémunération accordé à ceux en formation.

En conclusion, la nature essentiellement comparable des économies développées et de la structure de leurs dépenses fait voir que, même si les arrangements structurels varient d'un pays à l'autre, le résultat net est une activité d'éducation de niveau équivalent.

3 Élaboration d'une politique nationale d'éducation postsecondaire

Dilemme constitutionnel et nécessité économique

Pendant la décennie 1970–1980, l'économie mondiale a été frappée par deux chocs pétroliers sans précédent. Au Canada, la situation imposait de s'occuper du secteur énergétique, et il a donc fallu réorienter une

part appréciable des ressources nationales afin d'aider les Canadiens à surmonter les chocs pétroliers de 1974 et 1978. Compte tenu de la hausse ininterrompue des dépenses de soins de santé et d'éducation sur laquelle est venue se greffer une inflation alimentée par la crise énergétique, la capacité du gouvernement fédéral d'augmenter les recettes fiscales provenant d'assiettes qui venaient tout juste d'être indexées sur l'inflation a été sérieusement restreinte.

Parallèlement, les administrations fédérales et provinciales chargées des programmes à coûts partagés devenaient sans cesse plus complexes. Chaque nouveau service devait faire l'objet de négociations et d'un accord avant d'être mis en place. Une série de définitions détaillées des services admissibles à un partage des coûts est apparue lentement et, pour porter le fardeau de ces longues négociations, les structures administratives ont pris de l'ampleur aux deux paliers de gouvernement. Sous l'effet de ces pressions bureaucratiques et financières d'origine énergétique, le gouvernement fédéral a proposé un nouvel ensemble d'accords de financement en 1975-1976, qui visaient cinq objectifs :

- le gouvernement fédéral devait continuer à prendre à sa charge une part importante des coûts des programmes;

- les paiements fédéraux devaient être calculés indépendamment des dépenses provinciales au titre des programmes;

- il fallait une plus grande égalité entre les provinces relativement aux fonds fédéraux versés par habitant pour les programmes;

- les accords relatifs aux grands programmes devaient être pérennisés;

- il fallait prévoir la participation suivie du gouvernement fédéral et des provinces à l'étude et à l'élaboration des politiques de portée nationale dans les domaines des soins de santé et de l'éducation postsecondaire.

Afin d'inciter certaines provinces à souscrire à ces accords, le gouvernement fédéral les a autorisées à augmenter l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés en réduisant lui-même son niveau d'imposition en conséquence. La situation des contribuables ne s'est pas modifiée, mais les nouveaux moyens fiscaux mis à la disposition des provinces leur ont permis de mieux s'acquitter de leurs responsabilités constitutionnelles dans les domaines des soins de santé et de l'éducation. L'exercice du pouvoir fédéral de dépenser était désormais moins nécessaire.

Le cadre de financement proposé, connu sous l'appellation de Financement des programmes établis (FPE), prévoyait que les paiements versés par le gouvernement fédéral aux provinces seraient liés à la performance

de l'ensemble de leur économie, mais basés sur le principe du transfert égal par habitant, ajusté annuellement en fonction des fluctuations démographiques. Dans le but d'atténuer les changements se produisant chaque année dans le produit national brut (PNB), une moyenne mobile sur trois ans de ces changements était utilisée pour calculer le montant des paiements versés aux provinces par habitant. Dans l'ensemble, la formule originale signifiait que le gouvernement fédéral continuerait d'affecter la même part du PNB année après année à ces services, corrigée en fonction de la croissance démographique et payée sur la base d'un transfert égal par habitant dans chacune des provinces.

En d'autres termes, on peut affirmer que le gouvernement fédéral considérait l'éducation postsecondaire comme un système complètement développé, parvenu à *maturité*. Si l'on s'en tient à l'éducation postsecondaire, cela est peut-être vrai, exception faite de la piètre fiche du Canada en matière de financement de la recherche-développement. Toutefois, quand on sait que la composante finale du système d'assurance-maladie, soit les services médicaux assurés, n'est venue s'ajouter qu'entre 1971 et 1974, il semble exagérément optimiste d'affirmer qu'en 1975-1976, les deux systèmes étaient parvenus à pleine maturité. Étant donné que l'indice des dépenses de santé augmente en général à un rythme beaucoup plus rapide que celui de l'indice des prix à la consommation et que le système d'assurance-maladie était encore tout jeune en 1977-1978, l'idée d'assujettir les contributions du gouvernement fédéral à un pourcentage fixe du PNB devait inévitablement aboutir à des pressions extrêmes sur les finances des provinces.

Afin d'être en mesure de retenir une part des fonds destinés aux provinces au cas où celles-ci manqueraient à leurs engagements en matière de soins de santé, le gouvernement fédéral a réparti ses transferts dans une proportion fixe pour les soins de santé et pour l'éducation postsecondaire. Cette répartition se fondant sur la part nationale *moyenne* des dépenses engagées l'année de référence dans chaque secteur. Cela voulait dire que la répartition idéale du gouvernement fédéral ne représentait la répartition réelle dans aucune province, mais une moyenne composite. Pour l'année de référence, cette répartition s'établissait à 67,9 % pour le secteur des soins de santé et à 32,1 % pour celui de l'éducation postsecondaire. Toutefois, le gouvernement fédéral s'est depuis servi à maintes reprises de cette répartition idéale pour commenter et, le plus souvent, critiquer les dépenses réelles de chaque province, en faisant fi du fait qu'aucune d'entre elles n'avait jamais établi un tel ratio pour ses dépenses.

En passant à une formule de financement global, le gouvernement fédéral renonçait à son droit de regard sur la façon dont les provinces dépensaient les fonds qui leur étaient octroyés pour les soins de santé et l'édu-

cation postsecondaire. Le Premier ministre avait donné l'assurance à ses homologues provinciaux que ces nouveaux accords prévoyaient un financement global, c'est-à-dire sans conditions. Aucune des parties n'avait de raisons de penser que les fonds ne seraient pas affectés intégralement aux services prévus, mais les contrôles bilatéraux inhérents aux programmes à frais partagés étaient abandonnés.

La crise financière des années 80 : la formule montre des signes de faiblesse

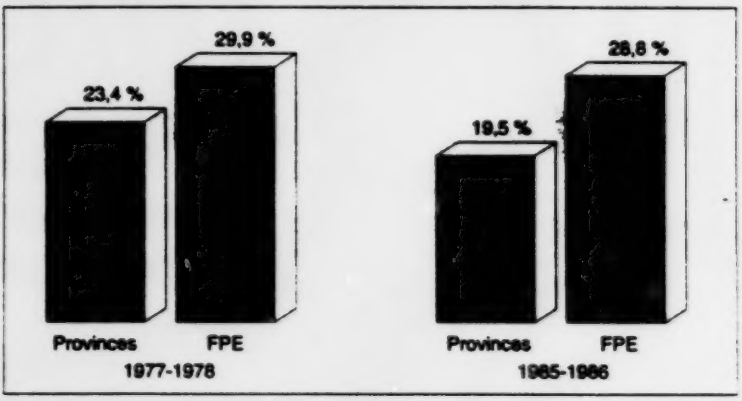
Avec l'augmentation rapide du taux d'inflation et le deuxième choc pétrolier de 1979–1980, le déficit fédéral est monté en flèche. En 1982–1983, un changement, en apparence anodin mais pourtant très important, a été apporté à la formule du FPE. En vertu de l'accord de 1977–1978, l'indexation s'appliquait *seulement* à la portion pécuniaire du transfert. Les points d'impôt cédés en étaient exclus. Que les recettes découlant de ces points d'impôt puissent augmenter plus lentement ou plus rapidement que ce que prévoyait la formule ne semblait pas important. Durant la récession de 1981, les recettes fiscales ont régressé de manière catastrophique et les provinces se sont plaintes d'être les victimes de cet aspect de la formule de financement de 1977–1978. C'est pourquoi dans la version de 1982–1983, l'indexation s'est appliquée au total du transfert (la portion pécuniaire plus les points d'impôt). En d'autres termes, les transferts pécuniaires du budget fédéral sont devenus un montant résiduel calculé après l'estimation des recettes provenant des points d'impôt. Ce changement apparemment avantageux est revenu hanter toutes les provinces à la suite des réductions décrétées à partir de 1985.

En 1983–1984 et 1984–1985, le gouvernement fédéral a institué le programme anti-inflationniste du « 6 & 5 ». Après avoir lancé l'idée d'une application des contrôles à la totalité des paiements du FPE, on s'est entendu pour n'appliquer le plafond qu'au volet éducation postsecondaire.

Pendant ce temps, de nombreuses provinces accusant d'importants déficits se sont mises à transférer des recettes du FPE de l'éducation postsecondaire aux soins de santé (graphiques 3-1 et 3-2). Comme le montre le graphique 3-1, la part théorique du financement fédéral du FPE au titre de l'éducation postsecondaire (barre de droite) n'a chuté que d'environ 1 % entre 1977–1978 et 1985–1986, alors que les recettes du FPE affectées par les provinces à l'éducation postsecondaire (barre de gauche) ont reculé de près de 4 %. D'après le graphique 3-2, c'est l'inverse qui s'est produit dans les dépenses de santé. Les provinces ont augmenté la part du FPE consacrée aux soins de santé de manière beaucoup plus marquée que la répartition fédérale théorique.

Figure 3-1

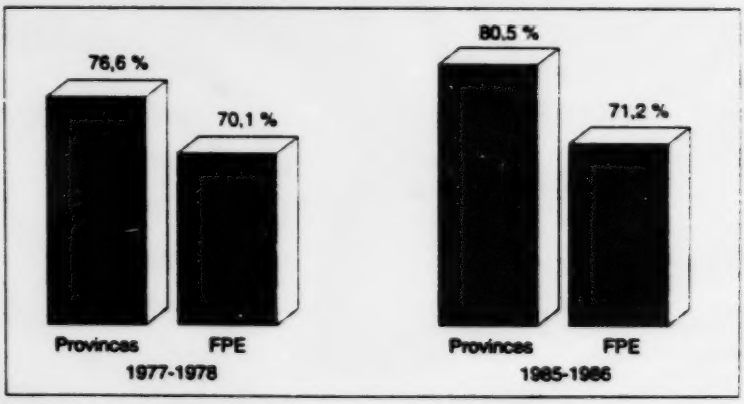
Dépenses provinciales par rapport au FPE fédéral au titre de l'éducation postsecondaire au Canada, 1977-1978 et 1985-1986



SOURCE D'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

Figure 3-2

Dépenses provinciales par rapport au FPE fédéral au titre des soins de santé au Canada, 1977-1978 et 1985-1986



SOURCE D'après des données de Finances Canada et de Statistique Canada.

Dans certaines provinces, le financement de l'éducation postsecondaire a été gelé ou même légèrement réduit, tandis que celui des soins de la santé augmentait à un rythme qui dépassait la croissance des transferts fédéraux. De façon générale, la part du PNB affectée à l'enseignement

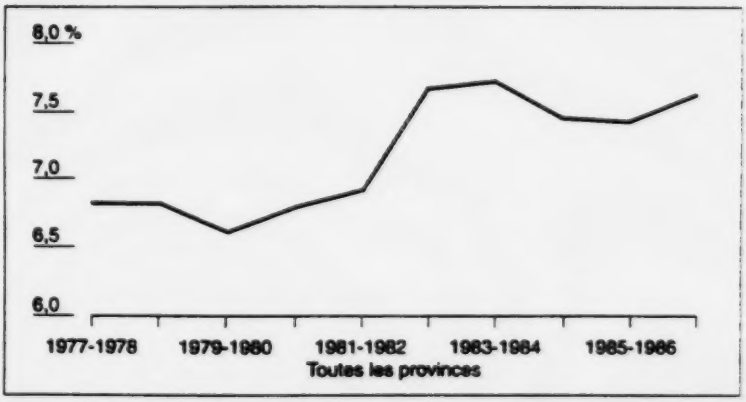
supérieur a reculé pendant la décennie 1977-1987, comme nous l'avons vu au chapitre 2. Même si cette réduction peut sembler minime, elle représente plus d'un milliard de dollars de dépenses réelles, ou environ 8 % du total, dans ce secteur en 1989-1990.

Fait peut-être plus intéressant encore, l'ensemble des dépenses provinciales engagées dans ces deux secteurs, exprimées en pourcentage du PIB canadien, n'ont augmenté que légèrement depuis dix ans. La hausse apparente du début des années 80 s'explique en fait par la contraction du PIB résultant de la récession plutôt que par une augmentation importante des dépenses des soins de santé ou de l'enseignement supérieur (graphique 3-3). Quand paraîtront des données sur la fin des années 80, on constatera sans doute qu'en proportion de notre richesse nationale, les dépenses dans ces deux secteurs ont été relativement stables.

Ainsi, l'équilibre du financement entre la santé et l'éducation postsecondaire s'est modifié, mais, lorsqu'on le considère comme une subvention globale, on constate que la hausse des paiements fédéraux a été plus qu'égalée par l'augmentation des dépenses provinciales. Toutefois, ce processus de réaffectation a donné lieu à des accusations portées contre les provinces, à qui on reprochait de ne pas dépenser les paiements fédéraux de la manière « prévue » dans les textes législatifs. Or, rien dans la loi sur le FPE n'oblige à dépenser ces paiements dans un secteur donné

Figure 3-3

Financement provincial de l'enseignement supérieur et des soins de santé au Canada, en pourcentage du PIB, 1977-1978 à 1986-1987



Source D'après des données de Statistique Canada et de Santé et Bien-être social Canada.

ou selon des proportions définies. La Commission Nielsen [1986] a conclu qu'il n'y avait aucune preuve d'« affectation abusive » des paiements, tout en faisant état de la structure de réaffectation. Son rapport contient quelques observations judicieuses sur la nature des controverses entourant le financement de l'éducation postsecondaire :« les objectifs (des accords de FPE) ne sont pas clairement énoncés... Il est également possible qu'il y ait conflit entre la plus grande « souplesse budgétaire des provinces » et l'objectif du « maintien de normes nationales » ».

Après avoir rappelé aux lecteurs que le gouvernement fédéral n'avait fixé aucune norme quant aux transferts destinés à l'éducation postsecondaire, les auteurs du rapport poursuivent en ces termes :

> Les tenants comme les adversaires de cette thèse ont tenté de combler cette lacune apparente en supposant l'existence de normes ou d'intentions qui ne figurent nulle part dans les textes législatifs... Cet accord non seulement permet à chaque palier de gouvernement à rejeter sur l'autre la faute de toute carence apparente dans le niveau de financement de l'éducation postsecondaire, mais il les incite en fait à le faire.

Cependant, le gouvernement fédéral a pris deux initiatives pour tenter de régler le problème de l'affectation des paiements de FPE par les provinces. La première, et de loin la plus controversée, a été la Loi canadienne sur la santé de 1984, qui investissait le gouvernement fédéral d'un pouvoir de contrôle en vertu duquel il pouvait empêcher les obstacles à l'accessibilité sous forme de frais modérateurs ou autres dans le domaine des soins de santé. Faute de se conformer à cette exigence, les provinces s'exposaient à voir retenir leurs paiements de FPE. Plusieurs provinces ont fait les frais de cette mesure, même si ce n'a été qu'à titre temporaire.

Dans le secteur de l'éducation postsecondaire, le Parlement a adopté une loi qui oblige le Secrétaire d'État à rendre compte chaque année du financement de l'éducation postsecondaire et en particulier de la façon dont les provinces affectent les fonds destinés à ce secteur. Le rapport est déposé devant le Parlement au mois d'avril de chaque année et il est l'occasion pour chacun d'y aller de ses commentaires sur les décisions provinciales en matière de dépenses.

Aussi deux comités fédéraux n'ont-ils découvert aucune preuve de détournement des paiements de FPE au détriment des secteurs de la santé et de l'enseignement supérieur, pris ensemble. Toutefois, devant la hausse rapide des dépenses et de la demande de soins de santé et estimant qu'elles pouvaient enrayer la hausse des dépenses dans le secteur de l'éducation postsecondaire, les provinces ont modifié la répartition des dépenses entre ces deux secteurs.

Restructuration de la formule de financement

Aussitôt après les élections de 1984, une importante initiative a été lancée dans le but d'analyser chaque volet des dépenses de l'État. Parallèlement, le gouvernement s'est mis à préparer son plan de lutte contre le déficit. À la différence des tentatives précédentes visant à juguler le déficit, le nouveau gouvernement a adopté une approche structurelle, décidant de modifier les formules de financement dans un certain nombre de secteurs et d'entreprendre une réforme en profondeur du système fiscal, notamment de l'impôt sur le revenu, où les déductions fiscales ont été transformées en crédits d'impôt.

Le nouvel assaut contre le déficit s'inspirait du principe suivant lequel des changements structurels ou législatifs d'envergure entraîneraient des économies année après année, sans nécessiter d'autres interventions politiquement coûteuses. Par exemple, une désindexation annuelle partielle des exemptions et crédits d'impôt personnels rend imposable une portion plus grande du revenu annuel. Si la disposition de recouvrement de la pension de vieillesse permet d'économiser peu la première année, les économies augmentent chaque année à mesure que baisse le niveau auquel débute le recouvrement, à cause de l'inflation. Et le montant des économies composées peut finir par être considérable. Par exemple, l'application pendant deux ans, en 1983 et 1984, du programme du « 6 & 5 » représente aujourd'hui une réduction annuelle de plus de 400 millions de dollars par rapport aux niveaux du FPE prévus à l'origine.

Le premier changement de structure est intervenu en 1985 avec l'annonce que le montant du FPE n'augmenterait plus parallèlement à l'économie dans son ensemble, mais serait maintenu à 2 % *sous* le taux de croissance économique. Du même coup, le gouvernement fédéral laissait entendre qu'avec le temps, il comptait réduire la part du PNB affectée à ces services à partir de sources fédérales. Si le financement des services devait continuer d'être indexé sur la croissance économique, c'était aux provinces d'apporter un financement ***au-delà de la croissance nominale*** pour combler la diminution des paiements fédéraux.

Pour les provinces pauvres, ce changement a posé un redoutable défi. Par exemple, Terre-Neuve a déclaré que les provinces pauvres avaient le choix de privatiser certains services, notamment en introduisant des primes, des frais modérateurs et la surfacturation, de comprimer leurs dépenses, d'accroître leur déficit ou d'augmenter leurs impôts, « aucune option n'étant particulièrement attrayante ». Le Québec, ayant pour sa part analysé l'effet structurel d'une réforme de la formule et les tendances de son financement des soins de la santé et de l'enseignement supérieur,

a fait observer dans son budget de 1987-1988 que cette réforme signifiait la fin, à plus ou moins long terme, des paiements pécuniaires fédéraux au titre de ces deux secteurs. Avec le budget de 1989-1990, les paiements devaient subir une nouvelle réduction de 1 % de la croissance du PNB, soit une réduction totale de 3 %. Dans le budget de 1990-1991, tous les paiements étaient gelés à leur niveau par habitant de 1989-1990.

Changements structurels et dépenses fédérales

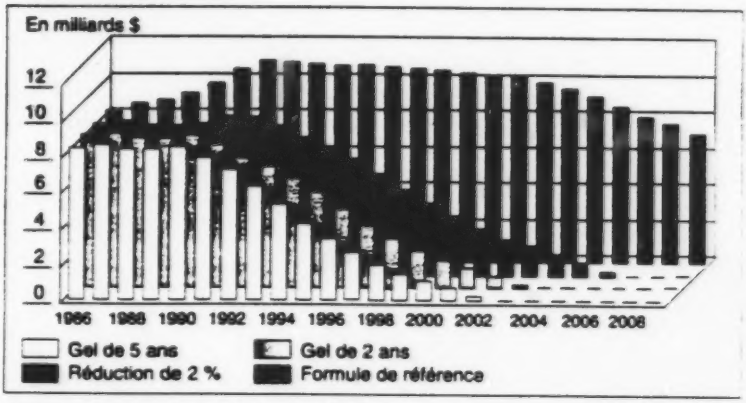
Jusqu'en 1991, la plupart des observateurs en dehors du Québec n'avaient pas compris que les réductions opérées par le gouvernement fédéral dans la formule de financement signifiaient que les paiements budgétaires fédéraux au titre des soins de santé et de l'enseignement supérieur finiraient par disparaître. Pour bien comprendre ce mécanisme, il faut savoir comment est calculé le paiement annuel par habitant du FPE.

On commence par calculer le montant des transferts par habitant en prenant la moyenne sur trois ans de la croissance du PNB, ***moins 3 %***. On calcule ensuite les recettes réelles découlant des points d'impôt péréqués, ***que l'on déduit*** du montant auquel la province a droit. Ensuite, le budget fédéral prévoit un paiement pécuniaire pour combler la différence. Le point essentiel est que *le calcul du paiement pécuniaire est la dernière étape de la formule de financement.*

Si les points d'impôt produisent une plus forte hausse d'une année à l'autre que ce qu'exige la formule de financement, les transferts pécuniaires sont alors réduits d'autant. Si, comme c'est le cas depuis 1989-1990, les points d'impôt produisent davantage de nouvelles recettes que le total exigé par la formule de financement, les paiements pécuniaires fédéraux baissent alors chaque année. Si cette tendance se maintient dans le temps, les paiements pécuniaires finissent tout bonnement par disparaître. Ainsi, à long terme, il se peut que les points d'impôt utilisés par les provinces en viennent à représenter la totalité de l'engagement « fédéral ». Pendant ce temps, l'*engagement budgétaire* fédéral au titre des soins de santé et de l'enseignement supérieur sera tombé à zéro, alors qu'il est actuellement de 9 milliards de dollars. Le financement sera alors intégralement assuré par les provinces. Le gouvernement fédéral n'assumera plus aucun financement direct, tout en maintenant la fiction comptable qu'il continue de financer les soins de santé et l'éducation en raison des « points d'impôt » cédés en 1977-1978, lesquels n'ont plus la moindre incidence sur la planification budgétaire fédérale.

Figure 3-4

Dépenses budgétaires fédérales au titre des soins de santé et de l'enseignement supérieur, Canada (toutes les provinces), 1985-1986 à 2008-2009



Source : Projections d'après des données fédérales

Avec le gel de cinq ans, décrété en 1991-1992, des paiements par habitant du FPE, le rythme du retrait du gouvernement fédéral du financement budgétaire des secteurs de la santé et de l'enseignement supérieur s'est fortement accéléré.

Pour le Canada dans son ensemble, et en partant d'hypothèses conservatrices, le gouvernement fédéral aura entièrement cessé de financer la santé et l'enseignement supérieur en l'an 2003-2004, soit dans 12 ans à peine (graphique 3-4). Ce calcul présuppose que le gel sera levé après cinq ans et il est basé sur les estimations fédérales de croissance économique.

D'ici la fin de 1994-1995, la diminution totale du financement, par rapport aux niveaux prévus dans la formule de financement de 1977-1978, aura atteint la somme astronomique de 32 milliards de dollars. Cela représente la croissance économique que le gouvernement fédéral aura retirée des systèmes des soins de santé et de l'enseignement supérieur au Canada depuis la première retenue opérée en 1983-1984. Sur cette somme, environ 3,5 milliards de dollars sont le fait du programme anti-inflationniste du « 6 & 5 », tandis que 28,5 milliards représentent les réductions structurelles introduites en 1986-1987. Pendant toute la période qui s'écoulera jusqu'à la fin des paiements pécuniaires du gouvernement fédéral aux

provinces dans le cadre du FPE, près de 150 milliards de dollars seront économisés grâce aux quatre réductions opérées dans le financement depuis 1985-1986. Ce chiffre correspond à peu près aux nouveaux crédits que les provinces devraient affecter à ces secteurs pour que le financement de l'éducation postsecondaire et de la santé puisse suivre le même rythme que la croissance estimée de l'économie.

Il y a fort à parier que les provinces plus pauvres éprouveront de grandes difficultés à continuer de financer l'éducation postsecondaire, compte tenu de la primauté qu'elles attachent au système des soins de santé. Si l'on ajoute à cela la pénurie de professeurs d'université qui s'annonce pour la fin des années 90, il se peut fort bien qu'on assiste à un exode de professeurs vers les provinces plus riches. Il se peut aussi que les meilleurs étudiants décident d'aller faire leurs études dans les provinces plus riches. Dans les universités, la capacité d'attirer d'importants fonds de recherche dépend de l'expérience et de l'excellence du corps professoral. Et tandis que les provinces riches seront en mesure d'offrir de meilleurs programmes universitaires, le financement de la recherche suivra immanquablement la même courbe, ce qui ne fera qu'appauvrir davantage les universités des régions moins riches.

Si l'on admet que la compétitivité du Canada sur le marché mondial dépend en grande partie de l'enseignement supérieur et de la recherche, il devient alors, sur le plan national, urgent et prioritaire de trouver une solution novatrice au débat budgétaire actuel entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Un certain nombre d'études ont déjà traité des problèmes de financement décrits ci-dessus. Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Rapport Nielsen [1986]), dont il est question plus haut, avait déjà prévu avec beaucoup de justesse que si rien n'était fait pour modifier les accords de FPE en place en 1984, « le gouvernement fédéral pourrait être tenté de modifier à nouveau les facteurs d'indexation des paiements de transfert au titre de l'éducation postsecondaire ». C'est effectivement ce qu'il a fait en 1985, en 1988 et en 1990. Le même rapport suggérait ensuite trois options stratégiques, dont chacune comportait plusieurs sous-options.

La première option était le statu quo, moyennant certains ajustements visant à lever certains doutes et à éviter les frictions qu'ils provoquent entre les pouvoirs publics et le secteur de l'éducation postsecondaire. La deuxième préconisait la séparation des volets santé et éducation postsecondaire dans les transferts de FPE, l'éducation postsecondaire devant être visée par une nouvelle loi distincte. La troisième option visait à mettre fin au financement direct par le gouvernement fédéral des coûts de fonc-

tionnement de l'éducation postsecondaire (mais non de la recherche). Aucune des trois grandes options stratégiques préconisées dans ce rapport n'a été suivie d'effets, ni même envisagée.

Un autre rapport, plus ancien, celui du Comité spécial sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces qui date de 1981 (le Rapport Breau), formulait les mêmes observations et des conclusions analogues. Il y a lieu de signaler que les deux rapports prônaient la séparation des volets santé et éducation postsecondaire dans la formule de financement fédérale. Selon le Rapport Breau, l'insistance mise par le gouvernement fédéral à vouloir diviser uniformément les paiements fédéraux au titre de la santé et de l'éducation postsecondaire (67,9 % pour la santé et 32,1 % pour l'éducation postsecondaire) ne tenait compte de la réalité des dépenses d'aucune des provinces et heurtait de front, en particulier, les intérêts du Québec et des provinces maritimes, qui ont affecté respectivement 35 % et 25 % à l'éducation postsecondaire pendant l'année de référence 1975-1976.

> Le Comité spécial tient beaucoup à ce que ces données de base soient clairement comprises et à ce que l'on ne reproche pas injustement aux gouvernements provinciaux de ne pas faire ce qui serait irresponsable et vain de tenter : c'est-à-dire de fixer dans chaque province des cibles de 50/50, lesquelles n'ont eu cours jusqu'ici que pour les totaux nationaux, et encore. De la même façon, nous réclamons le maintien du niveau de financement de ces programmes et la garantie de normes de programme adéquates. On peut en effet affirmer que certaines provinces ont profité de l'adoption du FPE pour entreprendre de comprimer leurs dépenses avec un enthousiasme qui menace le maintien de normes adéquates.

À l'instar du Rapport Nielsen, le Rapport Breau préconisait la séparation des volets éducation postsecondaire et santé dans les accords de FPE et proposait tout un éventail d'options pour y arriver.

Le rapport de la Commission Bovey chargée d'étudier l'avenir des universités ontariennes, publié en 1984, proposait tout un éventail de stratégies touchant tous les aspects de l'enseignement universitaire en Ontario. Au nombre des recommandations de financement, la Commission conseillait de fixer (en réalité de séparer) les volets du FPE en fonction du ratio des dépenses alors en vigueur dans chaque province. En d'autres termes, le total des dépenses provinciales dans les secteurs de l'éducation postsecondaire et de la santé servirait à déterminer au prorata la contribution fédérale et à fixer le ratio de cette contribution à l'avenir. Le rapport recommandait d'augmenter le financement fédéral à la recherche, notamment de ses coûts indirects, et de mettre sur pied un régime national de prêts subordonnés au revenu qui couvriraient la totalité

des droits de scolarité. La Commission réclamait également la création d'un comité permanent sur l'enseignement et la recherche universitaires au Canada qui servirait de forum permettant de concilier et de coordonner les priorités fédérales et provinciales dans ce domaine.

Le rapport fédéral de A. W. Johnson, abondamment cité et intitulé *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada*, voulait que les provinces soient contraintes d'emboîter le pas au gouvernement fédéral en égalant l'augmentation du FPE par des hausses provinciales. Johnson proposait également de réorienter une partie du FPE de l'éducation postsecondaire vers la recherche et estimait que les coûts indirects de la recherche devaient être couverts par les subventions fédérales à la recherche.

L'un des principaux arguments de Johnson se fondait sur la baisse apparente des *dépenses réelles par habitant par étudiant* durant la période à l'étude. Pour Johnson, cette baisse était indésirable et risquait même de porter atteinte à la qualité de l'éducation. Johnson était également d'avis que la poursuite du financement fédéral ne semblait guère justifiée en l'absence d'objectifs nationaux pour l'éducation postsecondaire. Bien que l'idée puisse sembler raisonnable à première vue, signalons qu'aucun des services financés par les transferts beaucoup plus importants dans le secteur de la santé ou les paiements de péréquation n'est assorti de normes de programme ou de qualité. En d'autres termes, il n'est pas du tout évident que l'importance attachée à des normes nationales de programme, en dehors de celles qui touchent, pour ainsi dire, à la nature du processus (accessibilité, transférabilité, légitimité, etc.) ne soit vraiment justifiée sur le plan des systèmes ou des services.

Dans son *Rapport* de 1985, la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la Commission Macdonald) préconisait, à l'exemple du Rapport Johnson, de séparer les volets santé et éducation postsecondaire dans les accords de financement et de lier les augmentations fédérales aux augmentations provinciales. Selon les auteurs de ce rapport, il fallait geler les contributions fédérales jusqu'à ce qu'elles soient égalées par les dépenses provinciales (un retour au financement 50/50) et réaffecter à la recherche l'excédent de fonds fédéraux. La Commission recommandait également de convertir une partie du financement de l'éducation postsecondaire en bons d'études que les étudiants pourraient utiliser pour acquitter les droits de scolarité dans l'université de leur choix. Elle proposait par ailleurs de faciliter l'accès de l'éducation postsecondaire aux groupes à faible revenu et aux minorités en modifiant la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, peut-être en y ajoutant des dispositions subordonnant le remboursement d'un prêt au revenu (d'après l'impôt sur le revenu).

En conclusion, tous ces rapports donnent à entendre que le meilleur moyen de venir à bout des problèmes actuels de financement consiste à séparer les volets santé et éducation postsecondaire dans les accords de FPE. Pour le reste, les opinions divergent, mais elles concordent toutes sur ce point. Reste à savoir pourquoi cette recommandation capitale n'a jamais été sérieusement envisagée, encore moins adoptée. Une réponse plausible est que tous les rapports précités procèdent d'un seul point de vue, celui du gouvernement fédéral. Or, comme c'est le cas de la plupart des systèmes bilatéraux, les besoins et les aspirations des deux parties doivent constituer la base de l'évolution fructueuse du partenariat.

4 Le financement futur de l'éducation postsecondaire

Options et choix

Lorsqu'on étudie les cadres stratégiques de financement à long terme de l'éducation postsecondaire au Canada, il importe de faire intervenir les éléments suivants.

- Dans la mesure du possible, il ne faut pas que les contraintes budgétaires à court terme du gouvernement fédéral et de certaines provinces dictent le choix des options à long terme.

- Il faut tenir compte des diverses réalités constitutionnelles et pratiques de chaque province.

- Il faut établir une distinction entre les normes visant la nature du processus (accès, frais abordables, etc.) et les normes axées sur le contenu (qualité de l'enseignement, niveau de compétence des diplômés).

- Il faut encourager la mise en place de la plus grande diversité possible d'arrangements souples et imaginatifs entre le secteur postsecondaire, le milieu des affaires, les pouvoirs publics et les organismes à but non lucratif.

- La nature bien distincte des collèges communautaires, des cégeps et du volet non universitaire de l'éducation postsecondaire commande un examen différent de celui du secteur universitaire.

- Les « vérités premières », notamment au sujet des normes d'admission et d'enseignement, ne doivent pas servir à fonder une politique à moins qu'elles ne soient effectivement manifestes et étayées par des preuves minimales.

Quels sont les grands éléments stratégiques qu'on peut raisonnablement envisager? Doivent-ils être réunis en groupes de politiques réalisables? Ces groupes de politiques pourront-ils s'appliquer compte tenu de l'évolution constitutionnelle de la Confédération canadienne?

Réalités constitutionnelles et pratiques

Vue dans une perspective plus large, l'histoire des relations fédérales-provinciales se caractérise par une croissance des capacités et de l'autonomie des provinces et par une diminution du rôle et du contrôle du gouvernement central. Même si cette évolution ne s'est pas faite sans heurts, elle a néanmoins abouti à des administrations provinciales compétentes qui aspirent de plus en plus à assumer pleinement leur rôle constitutionnel. Par contre, on note la volonté d'établir des normes nationales dans les principaux services, comme la santé, l'éducation et d'autres secteurs cruciaux, et le souci constant des provinces moins riches de laisser au gouvernement fédéral les pouvoirs lui permettant d'assurer leur capacité financière.

L'évolution du contexte constitutionnel canadien s'est beaucoup accélérée depuis 1969. Pour l'heure, il paraît peu probable que l'initiative des politiques dans les domaines de compétence provinciale comme l'éducation ne revienne au gouvernement fédéral. Il se peut par conséquent que s'amorce une série de négociations bilatérales, ou peut-être même régionales, permettant une coopération fédérale-provinciale dans certains dossiers bien précis. Il se pourrait au reste qu'elles aboutissent à des accords de développement régional comme l'Agence de promotion économique du Canada Atlantique ou la Diversification de l'économie de l'Ouest.

Les différences interprovinciales expliquent que l'éducation postsecondaire soit abordée sous des angles très différents à travers le Canada. Les provinces maritimes ont coordonné l'élaboration des programmes à l'échelon régional, favorisant ainsi un certain niveau de spécialisation cadrant mieux avec les besoins de ces trois petites provinces. Le Québec a pour sa part adopté une politique de droits de scolarité peu élevés (même si la situation est en train de changer) et s'est doté d'un réseau de cégeps unique en son genre, et d'universités bien diversifiées. L'Ontario possède un grand nombre d'établissements de toutes sortes, et c'est sans doute dans cette province que le gouvernement intervient le moins directement dans les universités et les collèges communautaires. Jusqu'en 1993, année où des commissions distinctes assumeront l'entière responsabilité du fonctionnement du système, le Manitoba continuera d'administrer ses trois collèges communautaires, dont le personnel est maintenant assimilé à

la fonction publique provinciale. Les quatre universités manitobaines diffèrent considérablement pour ce qui est de leur taille, de leurs programmes d'études et de leur emplacement. La Saskatchewan a deux universités et un système intégré multicampus de collèges communautaires administrés par le gouvernement. L'Alberta possède quatre universités, dont un campus unique en son genre à Athabaska qui offre des programmes d'enseignement à distance et ne compte pratiquement pas d'étudiants sur place. La Colombie-Britannique a plusieurs universités de même qu'un réseau de collèges communautaires offrant à de nombreuses collectivités des programmes d'enseignement à distance. Récemment, la Colombie-Britannique a confié à certains collèges communautaires la responsabilité des première et deuxième années d'études universitaires.

En dépit de ces différences régionales et institutionnelles, la qualité de l'éducation postsecondaire au Canada semble être assez homogène. Le Canada n'a pas d'universités richement dotées comme Harvard et Yale aux États-Unis, ou Oxford et Cambridge en Grande-Bretagne. Quelles qu'en soient les raisons, au Canada les quelques rares universités privées à l'origine n'ont jamais bénéficié du niveau de soutien financier de la part de particuliers et de sociétés leur permettant de devenir des institutions comparables aux grandes universités privées de Grande-Bretagne et des États-Unis. Vu l'ampleur des dotations nécessaires à cet effet, il est peu probable que cela se produise dans un avenir prévisible.

Compte tenu de la diversité régionale, est-il concevable que les provinces ou le gouvernement fédéral cherchent à revenir à un mode quelconque de partage des coûts, comme le préconisaient la Commission Macdonald ou le Rapport Johnson? Ce type de financement présuppose en effet des accords très précis sur ce qui doit être financé. Manifestement, il est tout naturel qu'une partie cherche à en maximiser la définition et l'autre à la minimiser, ce qui crée un terrain propice à l'activité bureaucratique et politique. Les réalités présentes et historiques de la question portent à croire que le partage des coûts est un concept qui a fait ses preuves au Canada, mais qu'il risque peu de redevenir un principe directeur des accords fédéraux-provinciaux.

Les universités, les collèges communautaires et les cégeps ont-ils des besoins de financement différents?

À l'échelle nationale, 23 % des diplômés du secondaire s'inscrivent dans un collège communautaire ou un cégep tandis que 29 % entrent à l'université. Il est impossible de connaître avec précision le nombre de diplômés qui s'inscrivent dans des établissements d'enseignement postsecondaire privés. De toute évidence, les collèges communautaires et les cégeps dispensent une grande partie de l'enseignement postsecon-

daire au Canada aujourd'hui. Diffèrent-ils beaucoup des universités? Et dans la mesure où ils en diffèrent, exigent-ils des arrangements de financement distincts?

De façon très générale, le Canada n'a pas de politique de formation et de perfectionnement professionnels, quoique cela soit moins vrai au Québec que dans le reste du pays. Les métiers traditionnels ont des programmes d'apprentissage de longue durée et sont en quelque sorte des corporations fermées avec un nombre d'inscriptions restreint. De nombreux métiers nouveaux et importants ne s'inscrivent pas dans ce cadre traditionnel et ne sont pas définis comme professions distinctes. Pour s'y former, il faut avoir accès à des technologies coûteuses qui évoluent très rapidement et qui sont souvent hors de portée des budgets d'équipement des collèges communautaires. Une grande part de la formation dispensée aux termes du programme canadien de Planification de l'emploi est assurée en sous-traitance par des employeurs et ne mène à aucune accréditation professionnelle reconnue en dehors du milieu de travail où elle a été acquise.

En général, les accords de FPE servent à financer les coûts de base des collèges communautaires et des cégeps, mais, en outre, le Canada achète, selon leur coût réel, des places de formation pour les clients du système d'Emploi et Immigration Canada. Alors que les achats directs de places ont diminué de 40 % depuis quatre ans, de nombreux collèges ont acquis la capacité de remplir des contrats du programme de Planification de l'emploi du Canada (PE) et de combler ainsi, du moins partiellement, le manque à recevoir direct du gouvernement fédéral. Dans certaines provinces, les programmes d'apprentissage sont dispensés par les collèges communautaires alors que dans d'autres, il existe des écoles de métiers distinctes.

Ainsi, les collèges communautaires, bien qu'ils soient des établissements provinciaux, bénéficient d'un niveau de financement plus élevé que les universités grâce aux subventions et aux achats de services par le gouvernement fédéral. Les droits de scolarité dans les collèges communautaires varient beaucoup; il n'y a pas de droits de scolarité pour l'instant dans les cégeps au Québec.

Il existe des pénuries de main-d'oeuvre dans certains métiers spécialisés au Canada, comme en font foi les efforts de recrutement qu'il déploie dans divers pays. En même temps, il existe des listes d'attente pouvant atteindre deux ans pour certains métiers dans plusieurs collèges communautaires. Sans vouloir reprendre ce qui figure dans le Rapport Dodge, il est manifeste que le Canada éprouve de très sérieuses difficultés au niveau de la formation professionnelle :

- pénuries de main-d'oeuvre dans un certain nombre de secteurs spécialisés;

- morcellement extrême des approches de formation;

- longues attentes pour être admis aux programmes de formation;

- absence de titres de qualification dans certains métiers plus nouveaux;

- non-transférabilité des titres de qualification;

- absence de liens entre la formation professionnelle au secondaire et celle des collèges communautaires ou des écoles de métiers;

- besoin d'équipements coûteux mais rapidement désuets.

Il se peut qu'il faille repenser tout le secteur non universitaire, peut-être en créant une commission d'enquête nationale où le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires seraient représentés également. Toutefois, quels que soient les accords stratégiques de demain, il ne semble pas y avoir de raison pour que les mécanismes de financement choisis pour ce secteur diffèrent de ceux proposés pour le reste de l'éducation postsecondaire. Cela est d'autant plus vrai que les collèges communautaires et les cégeps sont en quelque sorte des quasi-universités, offrant l'équivalent d'une ou deux années d'études du premier cycle universitaire dans plusieurs provinces.

Quelles sont, à la lumière de cet aperçu des réalités constitutionnelles et pratiques de l'éducation postsecondaire, les options de financement qui s'offrent au gouvernement fédéral dans ce domaine? Nous analyserons quatre options : l'emploi de bons d'études, l'instauration de partenariats stratégiques, l'augmentation des subventions à la recherche et enfin la modification des accords existants de FPE.

Un programme de bons d'études

Un certain nombre d'intervenants, dont le Reform Party du Canada, ont demandé au gouvernement fédéral de transformer, partiellement ou totalement, en bons d'études postsecondaires ses dépenses budgétaires, qui sont actuellement d'environ 2,4 milliards de dollars (1991-1992). À l'heure actuelle, ces transferts atteignent moins de 2 400 $ par étudiant. De tels bons pourraient être valables au Canada ou dans n'importe quel université ou établissement d'enseignement postsecondaire reconnu. Ces

bons pourraient représenter un attrait politique pour le gouvernement fédéral qui estime (avec raison) avoir trop souvent essuyé les critiques des provinces en matière de financement sans que les étudiants ou le système d'éducation reconnaissent ses mérites en la matière. Cette question a été analysée récemment en détail par David Stager [1989] dans un document intitulé *Direct-To-Student Funding For Post-Secondary Education*.

D'après la proposition de la Commission Macdonald et d'autres, notamment le Reform Party, les bons d'études ne sont pas tenus pour de l'argent nouveau, mais résultent d'une redistribution des fonds existants du FPE. Selon la Commission Macdonald, le financement d'un tel programme pourrait se faire grâce aux économies réalisées par le gel fédéral des paiements au titre de l'éducation postsecondaire qu'elle propose. Si ce gel était maintenu, les économies augmenteraient chaque année et permettraient d'élargir le programme de bons d'études. À cet égard, il importe de signaler que le gouvernement fédéral, ayant effectivement gelé tous les paiements de FPE jusqu'en 1994–1995, a décidé d'affecter la totalité des économies ainsi réalisées, soit plus de 42 milliards de dollars durant cette période, à la résorption du déficit.

Le double objectif des bons d'études, selon les tenants du programme, serait d'élargir le choix des étudiants et d'inciter les établissements à mieux répondre aux besoins des étudiants et du marché. Tel qu'il est proposé, le programme de bons d'études n'assurerait pas l'instauration de normes nationales, ni la participation du gouvernement fédéral dans leur définition, car les bons réduiraient considérablement les paiements fédéraux versés aux provinces. De fait, si l'ensemble du financement fédéral actuel était distribué sous forme de bons d'études comme certains le proposent, le gouvernement fédéral serait ni plus ni moins réduit au silence. Ainsi suppose-t-on qu'en améliorant l'efficacité des mécanismes du marché dans l'éducation postsecondaire, l'intérêt national serait en quelque sorte mieux servi à longue échéance.

Aux fins de notre analyse, nous avons décidé d'examiner les effets d'un bon d'études d'une valeur de 2 400 $. Cette somme équivaut à la totalité des transferts pécuniaires faits par le gouvernement fédéral au titre de l'éducation postsecondaire en vertu des actuels accords de FPE. Commençons par les effets probables d'un bon d'études de 2 400 $ sur la capacité d'un étudiant à choisir un établissement d'enseignement postsecondaire.

Le choix dans ce cas comporte au moins trois grands éléments :

- l'aptitude (financière et pratique) de l'acheteur à exercer sa liberté de choix;

- l'existence d'un éventail de choix sur le marché;

- l'information permettant un choix éclairé parmi les options.

Aptitude à exercer la liberté de choix

Selon le Programme canadien de prêts étudiants, la moyenne des dépenses d'études d'un étudiant inscrit à plein temps à un programme postsecondaire (droits de scolarité compris) dépassait 7 700 $ en 1989-1990. Il est très difficile d'estimer pour l'établissement d'enseignement les coûts par étudiant (à l'exclusion des droits de scolarité), car il n'existe pas de données permettant de convertir les inscriptions à temps partiel en inscriptions à plein temps. Un chiffre assez général peut être établi en comparant le coût par étudiant à plein temps, qui était de 12 297 $ en 1988-1989, et le coût par étudiant total (ceux à plein temps plus ceux à temps partiel), qui était de 7 692 $. Il semble donc raisonnable de supposer que les coûts moyens par étudiant à plein temps dépassent 9 000 $, les études en sciences humaines étant quelque peu moins coûteuses et la formation professionnelle et technique, sensiblement plus. Dans les facultés de professions libérales, les droits de scolarité peuvent facilement être deux fois plus élevés que la moyenne.

Ainsi, le total des coûts annuels publics et privés d'études postsecondaires va d'environ 16 600 $ et peut facilement dépasser 30 000 $ dans les facultés d'arts dentaires et de médecine. Pour l'étudiant qui étudie à grande distance de son domicile ou qui doit vivre dans un grand centre urbain où la vie est chère, ces coûts peuvent être encore plus élevés. Ces coûts n'englobent pas les coûts indirects ou d'opportunité qui, de l'avis de tous les analystes, dépassent les coûts directs. Dans notre exemple, les droits de scolarité augmenteraient par rapport à leur niveau actuel d'un montant équivalant à la valeur du bon d'études, soit de 2 400 $, du moins en moyenne. Cela s'explique par le fait que les universités perdront ce montant qui provient aujourd'hui du FPE et qui est versé sous forme de subvention provinciale. Quels effets cela aurait-il sur la liberté des étudiants de choisir un établissement postsecondaire?

D'un point de vue strictement financier, 2 400 $ de plus versés à l'établissement sous forme de droits de scolarité majorés ne feront rien pour élargir le choix des étudiants. Ces bons d'études n'auront pratiquement aucun effet pratique sauf dans le cas des étudiants qui ont déjà les moyens financiers de se déplacer pour faire leurs études ou de ceux qui vivent dans une région dotée de plus d'une université offrant les programmes d'études qui les intéressent. Il est donc difficile de voir comment des bons d'études aussi modestes augmenteront l'efficacité du marché

de l'éducation postsecondaire, notamment pour les étudiants qui n'habitent pas la région centrale du Canada.

Les étudiants qui vivent à Montréal, à Québec, à Toronto, à Halifax, à Winnipeg, à Vancouver ou à Ottawa ont déjà le choix entre deux ou plusieurs établissements universitaires. Dans la plupart des cas toutefois, seules les facultés des arts de ces universités font double emploi; hormis les facultés d'éducation, on ne trouve généralement de facultés de professions spécialisées et libérales que dans une seule des universités de chacune des villes susmentionnées. Bien entendu, de nombreuses facultés ont des programmes contingentés et, comme les bons d'études ne représentent qu'une partie des coûts du service et ne sont pas de l'argent nouveau, ils ne contribueront en rien à l'expansion de ces facultés. Cela signifie que les critères d'admission continueront de servir à contingenter les inscriptions.

En supposant que les bons d'études parviennent à stimuler la spécialisation de certaines universités, ils pourraient facilement avoir l'effet contraire à celui souhaité, soit de restreindre le choix des étudiants dans les régions où il n'existe qu'un seul établissement ou une seule faculté. Le lecteur n'ignore pas que c'est effectivement le cas de la plupart des villes universitaires canadiennes. Si une telle spécialisation devait se produire, elle limiterait le choix des étudiants qui n'ont pas les moyens pratiques ou financiers de se déplacer. Parmi ceux-ci, il faut mentionner les nombreux étudiants à temps partiel, pratiquement tous les étudiants d'âge adulte et ceux dont les moyens financiers font défaut. De fait, plus de 85 % des étudiants du secteur postsecondaire au Canada fréquentent un établissement de leur province d'origine.

Il semble donc que les bons d'études, tels qu'ils sont proposés, ne feront rien pour améliorer directement le choix des étudiants en matière de programmes. Dans la mesure où les bons d'études incitent les établissements à élargir le choix de leurs programmes, ils pourront avoir un effet bénéfique ou néfaste, selon la concordance qui s'opérera entre les options souhaitées et les réactions des établissements.

Élargissement de l'éventail des choix sur le marché de l'éducation

Étant donné que rien n'est prévu pour que les bons d'études soient financés par de nouveaux crédits, ils ne constitueront en fait qu'une réaffectation des ressources existantes et entraîneront peut-être une certaine concurrence. Cela limitera sérieusement le choix des étudiants à plus faible revenu dans les régions où il n'existe qu'un seul établissement ou une seule faculté. Il se peut, dans les grands centres où il existe plusieurs

établissements, qu'un système de bons d'études ait des effets positifs sur le marché et favorise la spécialisation de certains campus. Mais pour que cela se produise, il faudra obtenir de nouvelles ressources, soit en réduisant les salaires ou les coûts de fonctionnement actuels, soit en fermant des facultés marginales. Il est inconcevable, par exemple, qu'on puisse améliorer les programmes scientifiques sans consacrer de nouvelles ressources aux équipements et aux bibliothèques. Vu l'austérité budgétaire qui règne déjà dans les universités, ce genre de mesure n'est possible que si l'on comprime les dépenses courantes.

L'un des problèmes les plus difficiles relativement aux bons d'études tient au fait que les coûts marginaux des inscriptions varient considérablement, selon la faculté fréquentée et les cours suivis. À l'heure actuelle, tant les droits de scolarité que les subventions publiques versées aux universités sont, pour une grande part, montés en moyenne pour calculer ces coûts. L'adoption d'un système de bons d'études qui aurait les résultats escomptés par ses partisans obligerait les universités à expliciter tous leurs coûts marginaux afin de calculer l'augmentation des droits de scolarité à imposer ou la réduction des programmes susceptible de produire les économies les plus importantes. De fait, les coûts directs actuels de la production de connaissances deviendraient un facteur déterminant des programmes offerts, à moins que les bons d'études ne suivent de très près les coûts marginaux réels par étudiant de chaque cours ou, du moins, de chaque faculté. On peut raisonnablement affirmer qu'un système axé à ce point sur les coûts et avantages à court terme répond mal à l'objectif de la production de connaissances.

Dans les villes où une telle spécialisation n'entraînerait pas une contraction des programmes, mais plutôt une spécialisation des établissements, il pourrait en résulter des avantages à court terme pour les consommateurs sans que l'éventail des options n'en souffre. Il faut savoir toutefois que ces programmes spécialisés ont tôt fait de devenir de véritables monopoles, compte tenu des coûts excessivement élevés qu'il faut engager pour pénétrer ou revenir sur un marché spécialisé et s'y tailler une place. Dans les autres centres, généralement plus petits, où une spécialisation se produirait, il y aurait perte de choix, avec création d'un monopole de même nature dans les secteurs spécialisés.

Il est important de signaler que l'éducation postsecondaire est encore, dans une large mesure, un marché de vendeurs. Dans beaucoup de facultés des arts et des sciences et dans la plupart des facultés de professions libérales, le nombre de candidats est supérieur au nombre de places. Avant que les bons d'études ne commencent à avoir des effets sur le marché, il faudra modifier les forces en présence sur le marché de manière à mieux équilibrer l'offre et la demande.

Il est donc possible que des bons d'études financés à même le système existant puissent améliorer l'allocation (externe) des ressources, mais uniquement là où un tel marché existe. Dans la plupart des milieux ruraux et urbains du Canada, l'éducation postsecondaire ne constitue pas un véritable marché étant donné que certains programmes d'études ne sont offerts que dans un seul établissement ou une seule faculté d'une région donnée.

Information permettant un choix éclairé parmi différentes options : l'effet des bons d'études sur la capacité de choisir un programme d'études

Les bons d'études sont proposés comme moyen d'accélérer l'adaptation des établissements aux impératifs du marché. Conscients des débouchés professionnels, les étudiants exigeront de nouveaux cours, que les établissements devront offrir. Mais dans quelle mesure les étudiants sont-ils capables d'opérer un choix parmi les établissements et les programmes à leur disposition?

Les étudiants qui s'inscrivent à l'université pour la première fois subissent essentiellement l'influence de leurs parents et de leurs professeurs et peut-être de certains camarades ou frères et soeurs. Comme le font remarquer de nombreux observateurs, il n'existe pratiquement pas de données sur le degré de réussite des diplômés de la plupart des programmes d'études postsecondaires pour permettre un choix éclairé. Certaines facultés de professions libérales tiennent des statistiques sur leurs diplômés qui trouvent du travail ou qui poursuivent leurs études, mais elles sont très peu diffusées au niveau de la préinscription.

Les étudiants des universités plus importantes changent souvent de programme ou de faculté en cours d'études, car ils viennent à mieux savoir ce qui les intéresse vraiment. Pour beaucoup toutefois, sinon pour la plupart, les réalités financières et pratiques sont telles que ce genre de choix est limité et qu'ils n'ont en fait le choix que d'un établissement ou d'une faculté.

C'est sans doute vers la fin du premier cycle, et certainement au deuxième, qu'on commence à voir des choix éclairés en matière de facultés et de programmes. À ce niveau, les facultés cherchent à attirer les meilleurs étudiants et ont recours pour ce faire à un système qui s'apparente aux bons d'études et qui est constitué de bourses, de subventions, d'assistanats d'enseignement et de moyens de recherche. En d'autres termes, les incitations et les mécanismes comme les bons d'études existent déjà au niveau des 2e et 3e cycles, mais ils découlent essentiellement des intérêts pour l'enseignement et la recherche. Même s'il est impossible

de nier la concurrence économique pour attirer les étudiants des 2e et 3e cycles, on sait bien, dans le milieu universitaire, qu'à ce niveau les étudiants et les travaux qui ne sont pas à la hauteur nuisent à la réputation de l'université ainsi qu'aux carrières d'universitaires. Ainsi, le principal mécanisme en jeu est le mérite universitaire, lequel se reflète dans un mode de financement où les étudiants exercent un certain contrôle. Il est difficile de voir comment un tel mécanisme pourrait fonctionner au niveau du premier cycle.

Aspects techniques et opérationnels

Sur un plan purement pratique, il n'est pas possible, ni même souhaitable peut-être, pour bien des facultés de grandir et de se rapetisser pour répondre aux demandes du marché. Il faut des années et des investissements de taille pour développer de solides facultés. Dans la mesure où les universités sont à l'avant-garde de la société pour ce qui est de la production de connaissances, il semble préférable qu'elles prennent les devants au lieu d'attendre que la demande de nouvelles professions se matérialise, comme celle d'informaticien par exemple. Dans une perspective de comptabilité, les problèmes sont tout aussi complexes. En effet, quelles connaissances, une fois acquises, ne méritent pas d'être développées et transmises, quelle que soit leur valeur marchande? Des artistes de toutes sortes sont dans une situation de sous-emploi plus ou moins chronique. Faut-il pour cela former moins d'artistes? Qui peut dire quelle est la valeur réelle d'un diplôme en philosophie?

Les bons d'études, même s'ils sont en principe attrayants dans une optique d'économie classique, présentent un potentiel relativement faible dans un marché aussi structurellement imparfait que l'éducation postsecondaire de premier cycle au Canada. Dans un marché où les droits de scolarité ne sont pas réglementés, la première conséquence d'un système universel de bons d'études sera sans doute une réduction des dépenses par étudiant dans les universités généralistes, qui, pour augmenter leurs inscriptions, se livreront concurrence sur le terrain des prix. Cela risque d'entraîner une baisse des salaires du personnel, la fin du régime de la négociation collective ou des classes plus nombreuses. Compte tenu de la pénurie d'enseignants qui risque de frapper les universités canadiennes d'ici cinq à dix ans, il est difficile de saisir les bienfaits d'un tel programme sur la qualité de l'enseignement supérieur au Canada. Dans l'éventualité d'une mise en oeuvre d'un système de bons d'études, celui-ci devra tenir compte des effets perturbateurs qu'exerceront les établissements plus importants et mieux financés sur les étudiants. Cela se traduira sans doute par la disparition d'établissements plus petits, ce qui réduira davantage l'accès aux études universitaires dans les régions

moins densément peuplées, qui s'estiment déjà défavorisées par rapport au Canada central.

Les provinces, surtout les moins peuplées, sont très conscientes de l'importance économique des universités et des collèges. Elles n'ignorent pas que l'accès à un système d'éducation postsecondaire provincial est vital, aussi bien sur le plan économique que politique. Elles sont de plus en plus sensibilisées au fait de la synergie entre les universités et le secteur privé. C'est pourquoi les provinces moins riches s'opposeront sans doute à tout mécanisme qui risque de rendre leur système d'éducation postsecondaire moins attrayant. Les petites provinces sont déjà conscientes de leur désavantage concurrentiel et elles ne manqueront pas de voir que les bons d'études aggraveront cette situation en raison de l'attrait que les établissements plus riches et plus importants exerceront sur les étudiants et les professeurs.

Dans son analyse très judicieuse de la question, David Stager [1989] fait état des problèmes opérationnels qu'il faudra régler si le Canada opte pour un système de bons d'études financé par le gouvernement fédéral. Les principaux problèmes signalés sont les suivants :

Valeur de base — Quelle sera la valeur de base? Sera-t-elle la même dans tout le Canada? Chaque province disposera-t-elle d'un volume global de bons d'études? Comment pourra-t-on contenir les coûts totaux sans contingentement?

Critères d'admissibilité — Les établissements seront-ils maîtres des critères d'admissibilité? Cela vaudra-t-il pour tous les établissements d'enseignement postsecondaire, privés et publics? Devront-ils se faire agrémenter? S'il y a contingentement, cela obligera-t-il à créer un examen national de fin d'études secondaires? Les bons d'études pourront-ils être utilisés à l'étranger?

Valeur différentielle — La valeur des bons d'études sera-t-elle différente selon la région, le type d'établissement ou le type de programme? Sera-t-elle liée au niveau des droits de scolarité?

Test de la moyenne — Les bons d'études seront-ils une prestation universelle ou sélective basée sur le revenu ou les biens familiaux? Comment un système de bons d'études différentiels cadrera-t-il avec le programme de prêts étudiants?

Contrôle des provinces — Étant donné le financement direct par le gouvernement fédéral, quel devrait être le niveau de contrôle des provinces sur le barème des droits de scolarité et les programmes d'études postsecondaires?

Réglementation fédérale — Le gouvernement fédéral disposera-t-il d'un pouvoir de réglementation si les bons d'études n'ont pas les résultats escomptés sur le système?

Administration et intégration avec l'aide aux étudiants — Faudra-t-il étoffer les effectifs administratifs pour permettre le bon fonctionnement du système de bons d'études? Dans quelle mesure le gouvernement fédéral et les provinces devront-ils collaborer entre eux pour faciliter l'intégration des programmes d'aide aux étudiants et de bons d'études? Les ententes prévoyant l'administration par les provinces de l'aide aux étudiants resteront-elles en vigueur?

Étudiants à temps partiel — Compte tenu du fait qu'il y a environ 500 000 étudiants à temps partiel, comment un système de bons d'études s'appliquera-t-il à eux?

Résumé

Historiquement, le marché a toujours eu beaucoup de difficulté à estimer à sa juste valeur la production de nouvelles connaissances ou leur transmission de génération en génération. Comment calculer, à l'avance, la valeur probable d'une recherche pure en mathématiques et décider quels frais imposer pour les activités pédagogiques qui s'y rattachent? Comment une faculté peut-elle calculer à l'avance la valeur d'un professeur en droit constitutionnel ou en écologie humaine? Compte tenu de l'évolution rapide des connaissances, les bons d'études risquent de faire peser l'évaluation antérieure d'un marché relativement mal informé sur un système qui, de toute façon, se prête mal à une évaluation marchande. Étant donné qu'aucun pays au monde n'a vraiment fait l'essai d'un système de bons d'études et que même ses plus ardents défenseurs ne s'entendent pas sur les caractéristiques à lui donner, il serait périlleux pour le Canada de s'y lancer.

Partenariats universités-entreprises-pouvoirs publics : favoriser l'interaction

Nous avons laissé entendre plus haut qu'un examen de nos plus grandes universités révélerait sans doute l'existence d'un grand nombre d'accords spéciaux avec tout un éventail d'entreprises commerciales, d'organismes gouvernementaux et d'organisations à but non lucratif. Ces alliances sont souvent stratégiques, car elles réunissent les meilleurs talents intellectuels et pratiques pour s'attaquer à des problèmes concrets. Le problème est qu'il existe très peu de méthodes structurées permettant d'appuyer ces accords ou même de les évaluer. Fraser Mustard et d'autres observateurs

ont constaté la difficulté qu'il y a à faire financer des recherches interdisciplinaires, sans parler des consortiums de groupes universitaires et non universitaires. Une seconde option qui s'offre au gouvernement fédéral dans le financement de l'éducation postsecondaire consisterait donc à favoriser et à financer, du moins au début, un certain nombre de grands partenariats dans des secteurs stratégiques pour l'avenir économique du Canada.

Le Québec a déjà lancé au moins seize initiatives de ce genre qui associent le secteur postsecondaire, surtout au niveau des cégeps, les entreprises et les pouvoirs publics dans des partenariats stratégiques. Ceux-ci vont d'un centre d'information sur les technologies de production assistées par ordinateur destiné aux petites entreprises à des centres de recherche cégépiens en robotique, en foresterie, en métallurgie et en pêcherie. Ces centres ressemblent de près aux partenariats stratégiques entre les pouvoirs publics, l'industrie et le secteur de l'éducation qui ont cours en Europe.

Aux États-Unis, le Kennedy School of Government de l'Université Harvard a donné un exemple de ce type de coopération en se dotant d'un centre d'informatique stratégique. Au début, les fonds sont venus du gouvernement fédéral et de grandes entreprises ainsi que de la facturation de ses services par le centre. Celui-ci fait office de courtier entre les pouvoirs publics et le secteur privé et favorise la recherche et les échanges de technologies par le biais de conférences et d'autres moyens. Même si le centre est encore relativement jeune, il semble avoir une profonde influence sur l'application stratégique de l'informatique et des télécommunications dans l'administration publique. Harvard a manifestement les moyens de prendre à sa charge les coûts de démarrage d'un centre de ce genre; peu d'universités canadiennes pourraient se le permettre. Mais Harvard ne continuera pas de verser des subventions indéfiniment; le centre est censé être en mesure de voler de ses propres ailes au bout de quelques années seulement. Au Canada, les coûts de démarrage devront sans doute être financés par des subventions à la recherche-développement, mais les retombées potentielles des partenariats et de la coopération en valent incontestablement la chandelle. Les réseaux de centres d'excellence financés par le gouvernement fédéral sont un pas dans la bonne direction, même s'ils n'exigent pas explicitement la participation active du secteur privé.

Si nous tenons à instaurer des rapports pratiques et fructueux entre les établissements d'enseignement postsecondaire, le milieu des affaires, l'industrie et le secteur à but non lucratif, nous devons prévoir une forme de financement des coûts de démarrage et des coûts périphériques de ce genre d'initiative. À plus long terme, il devrait être possible d'évaluer ces centres d'après les avantages concrets qu'ils produisent et leur capacité de maintenir leurs activités dans le temps.

Accès, normes de qualité et financement de la recherche

Accès

Le Canada a opté pour une voie qui permet à un très fort pourcentage de ses diplômés du secondaire d'entreprendre des études supérieures. Au nombre des outils d'une telle politique, mentionnons des droits de scolarité relativement peu élevés et un programme souple d'aide et de prêts aux étudiants, auxquels s'est ajouté un taux de chômage relativement élevé, surtout chez les jeunes. En moyenne, 53,2 % de nos diplômés du secondaire poursuivent sans interruption leurs études postsecondaires, ce pourcentage atteignant son maximum en Alberta avec 64,6 % et son minimum en Saskatchewan avec 33,7 %. En plus des étudiants frais émoulus du secondaire qui sont la majorité, ces établissements accueillent des étudiants plus âgés, généralement avec le statut d'étudiant adulte, qui n'ont souvent pas terminé leurs études secondaires, et ils offrent des programmes d'accès et de soutien spéciaux à un nombre limité de membres de divers groupes minoritaires. Alors que le pourcentage de personnes fréquentant divers types d'établissements varie considérablement à travers le pays, le taux de participation global laisse voir qu'il y a peu d'obstacles structurels à des études postsecondaires.

Pour tenter d'expliquer le taux de représentation moins élevé des étudiants issus de milieux pauvres, le rapport de 1987 du Comité permanent du Sénat sur les finances nationales affirmait que « l'appartenance à un milieu à faible revenu a une incidence sur l'assiduité à l'école secondaire longtemps avant que l'obtention du diplôme d'études secondaires ne soit envisageable ».

Un certain nombre de chercheurs ont étudié l'incidence des droits de scolarité peu élevés sur l'inscription aux études postsecondaires. Ils ont conclu que ce genre de politique représentait à l'heure actuelle une subvention à rebours du contribuable moyen aux enfants des foyers à revenu plus élevé. Benjamin Levin [1990] estime que l'accès des étudiants issus de familles à faible revenu doit être garanti par des programmes ciblés qui ne comportent pas seulement un soutien financier, mais personnel également.

Le rapport du Sénat conclut : « Les programmes d'aide aux étudiants n'auront qu'un effet marginal sur le taux d'inscription des enfants issus de familles à faible revenu. Pour accroître ce taux d'inscription, il faut instituer des programmes d'aide beaucoup plus tôt dans leur cheminement scolaire. »

Un corollaire de cette thèse est qu'il faudrait peut-être fixer le niveau cible des droits de scolarité en fonction des coûts globaux d'un pro-

gramme d'enseignement donné et ajuster ensuite ces droits en fonction de l'évolution des coûts du programme. Les plafonds et les critères relatifs aux prêts étudiants doivent également suivre l'augmentation des droits de scolarité.

Par ailleurs, la société ne doit pas oublier le coût d'opportunité appréciable que supportent les étudiants qui entreprennent des études postsecondaires. Si l'on se base sur le salaire industriel moyen, on peut affirmer qu'un étudiant renonce à plus de 100 000 $ de gains salariaux pendant les quatre années que durent ses études de premier cycle. Ce manque à gagner intervient au début de la vie professionnelle, au moment où les cotisations à un régime de retraite et l'épargne ont leurs effets les plus grands à long terme. C'est pourquoi toute hausse significative des droits de scolarité doit être modérée et progressive. Si la société en général profite sur le plan économique de l'activité globale des étudiants qui font des études postsecondaires, l'étudiant, pris individuellement, peut en bénéficier ou non, selon la conjoncture générale du marché et sa situation d'emploi. Il faudrait donc peut-être offrir d'importantes subventions publiques pour inciter les étudiants à accepter le report de leur consommation et le risque d'un faible taux de rendement de leur investissement.

Un autre problème persistant des prêts étudiants est leur mode de remboursement et les coûts publics des défauts de paiement. À l'heure actuelle, les prêts deviennent remboursables peu après l'obtention du diplôme et doivent être remboursés comme n'importe quel prêt commercial. Les défauts de paiement sont imputés aux pouvoirs publics. Les critiques du système font observer que la capacité d'un diplômé à rembourser son prêt varie beaucoup selon sa situation d'emploi et le type d'emploi qu'il occupe. C'est pourquoi on a proposé de subordonner le remboursement au niveau de revenu. Cela signifie notamment que ceux qui ne trouvent pas de travail ne seront pas tenus de rembourser leur prêt pendant qu'ils sont en chômage, tandis que les diplômés ayant un bon revenu pourront rembourser leur prêt plus rapidement, suivant leur revenu net. Ces propositions présentent un attrait évident, mais exigent mûre réflexion. La caisse des prêts étudiants devra-t-elle s'autofinancer, amenuisant du même coup le rôle du gouvernement et les risques qu'il court? Pour l'heure, les défauts de paiement sont imputés au gouvernement au lieu d'être mis en commun et d'être imputés au prorata aux autres prêteurs par le biais des taux d'intérêt ou de certains frais. Les intérêts continueront-ils de courir en période de chômage? Laissera-t-on flotter les taux d'intérêt ou les fixera-t-on au moment de l'obtention du diplôme? L'Australie a lancé une variante de cette formule de remboursement lié au revenu, ce qui devrait aider à déterminer les avantages et les écueils de ce mode de remboursement plus souple des prêts étudiants.

En conclusion, il n'y a aucune nécessité impérieuse d'accroître l'accès de la majorité des Canadiens aux études supérieures. Des programmes d'accès ciblés semblent indiqués, mais ils doivent tenir compte du fait que, pour certains étudiants, l'objectif des études postsecondaires a peut-être été mis de côté avant même qu'ils n'entrent à l'école secondaire.

Normes de qualité

Au Canada, l'engagement très large en matière d'accès à l'éducation postsecondaire rend fort difficile l'analyse des normes de qualité de l'enseignement supérieur, à la fois sur les plans théorique et pratique. En premier lieu, il n'y a pas d'examen obligatoire à l'échelle nationale ou régionale pour vérifier les niveaux de connaissances, celles-ci, au terme des études postsecondaires étant tellement diverses qu'il est pratiquement impossible de les mesurer. Le degré de spécialisation est souvent tel que les seuls à même de juger de la qualité sont eux-mêmes des spécialistes. C'est pourquoi les modes traditionnels d'évaluation de la qualité sont l'évaluation par les pairs et l'examen collégial des étudiants de 2e et de 3e cycles.

Les critiques formulées à l'égard des diplômés du secteur postsecondaire visent souvent ceux qui sont issus de facultés de professions libérales ou de disciplines techniques, auxquels les employeurs reprochent de manquer de compétences ou de connaissances dans certains domaines. Il est important que les établissements se dotent de mécanismes pour connaître ces réactions et prennent au sérieux les compétences commercialisables que leurs diplômés ont à offrir. Pour répondre à cette préoccupation, on pourrait recourir au processus d'agrément à la fois au niveau de la faculté et au niveau individuel. Même si de tels mécanismes ne donneraient pas entière satisfaction à tous les critiques, il semble que ce soient les seuls réalisables.

Parallèlement, on peut se féliciter de l'importance nouvelle attachée à la qualité de l'enseignement au premier cycle. Les conseils formulés dans le récent rapport de Stuart Smith, selon lequel les universités doivent faire beaucoup plus grand cas de leur fonction d'enseignement, ainsi que des initiatives visant la qualité de l'enseignement, peuvent faire beaucoup pour enrichir l'expérience des étudiants. L'évaluation des cours et des professeurs par les étudiants est une pratique de plus en plus courante. Toutefois, s'il est possible d'améliorer la qualité des processus pédagogiques, il est peu probable qu'on parvienne jamais à un consensus sur la façon de faire évaluer de l'extérieur le contenu des études de premier cycle.

Les tentatives d'amélioration du contenu des programmes universitaires doivent donc viser un aspect substitutif dont on sait qu'il a une incidence

indirecte mais profonde sur la réussite des étudiants. Or, ce substitutif existe dans l'activité complémentaire de l'enseignement universitaire, c'est-à-dire la recherche. La politique de financement de la recherche est une troisième voie par laquelle le gouvernement fédéral pourrait maintenir un rôle en éducation postsecondaire, en égard au besoin reconnu de relever le niveau de son financement de la recherche universitaire et à l'incidence que l'excellence en recherche peut avoir sur les programmes d'études.

Le financement de la recherche : une stratégie d'excellence

L'une des critiques courantes à propos des universités canadiennes est qu'elles manquent de chercheurs ou de centres de recherche d'envergure internationale. La recherche est manifestement un secteur où le marché joue un rôle de premier plan. Les excellents chercheurs ont besoin d'excellentes installations, ainsi que d'un personnel de soutien et d'un climat favorables à leurs activités de recherche, plutôt que ce jeu interminable des sollicitations politiques en vue d'obtenir des subventions pour des recherches à court terme. Malheureusement, le Canada se classe en bas de liste des principaux pays industriels au chapitre de la recherche-développement, en dépit des promesses maintes fois répétées par les gouvernements de s'attaquer à ce problème crucial. S'il est un investissement stratégique que le gouvernement fédéral devrait faire, c'est de donner enfin suite à sa promesse de relever le potentiel de recherche des universités canadiennes, en acceptant notamment d'en financer les coûts indirects. Dans sa condamnation sans appel de la politique actuelle de subventions, en vertu de laquelle les coûts indirects de recherche ne sont pas financés intégralement, Fraser Mustard affirme que « plus nos établissements réussissent (en recherche), plus ils doivent grever leur budget d'enseignement ».

Douglas Wright, président de l'Université de Waterloo, soutient que certaines universités de recherche en sont au point où elles ne peuvent plus accepter de nouvelles subventions à la recherche, faute de pouvoir prendre à leur charge les frais généraux qui s'y rattachent. Comme on l'a vu au chapitre 2, les universités assument déjà 40 % des coûts de la recherche *subventionnée*, et il y a fort à parier qu'elles assument l'intégralité des coûts de la recherche non subventionnée. Ces contributions sont des débits implicites sur leurs budgets d'enseignement et de fonctionnement. En outre, il semble que tant l'AUCC que le Comité technique du CMEC mentionné au chapitre 2 ont examiné de près la question des coûts de la recherche subventionnée pour les universités. L'une des premières mesures à prendre pour tenter de résoudre le problème du financement de la recherche serait de s'assurer que la recherche

« subventionnée » l'est effectivement, en majorant le financement des organismes subventionnaires d'environ 780 millions de dollars, ce qui correspond au manque à recevoir enregistré à cet égard en 1989–1990.

Le fait d'augmenter les subventions à la recherche-développement universitaires pour en couvrir les coûts directs et indirects devrait nous permettre de conserver les bons chercheurs que nous avons, d'en attirer de nouveaux et d'assurer à un plus grand nombre de diplômés canadiens la possibilité de recevoir leur formation au Canada. L'excellence en recherche renforce grandement les facultés, lesquelles attirent alors de meilleurs étudiants, notamment des étrangers. Un certain nombre d'universités ont analysé de près la rentabilité économique que ces étudiants représentent, même sans droits de scolarité différentiels, et en sont arrivées à la conclusion qu'ils présentent pour le Canada des avantages économiques positifs à court et à long terme.

En conclusion, la qualité de la recherche, les normes d'éducation et l'accès à l'université sont des paramètres interdépendants, encore que pas toujours faciles à saisir. En définitive, il semble qu'il faille laisser la question des normes aux universitaires, qui la connaissent mieux que quiconque, alors qu'il faut garantir l'accès à l'éducation postsecondaire par le biais de programmes ciblés financés par le gouvernement. Pour les universités, le meilleur programme d'assurance de la qualité prendra la forme d'un financement adéquat de la recherche universitaire qui créera un milieu propice à l'excellence.

Contraintes financières à court terme : le FPE fédéral de l'éducation postsecondaire

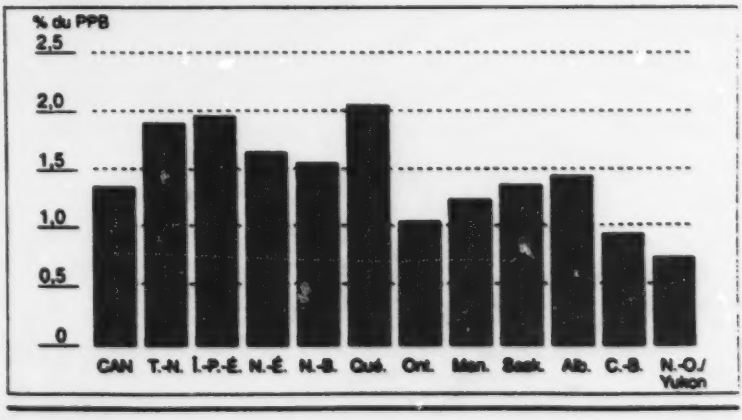
Deux éléments des accords de FPE en vigueur entravent toute discussion sérieuse de changement. Le premier a trait à la répartition théorique entre les dépenses de santé et d'enseignement supérieur (67,9 % pour la santé; 32,1 % pour l'éducation postsecondaire, moyennant de légères modifications dues au programme anti-inflationniste du 5 & 6), laquelle explique la résistance opposée par les provinces à toute autre modification des accords de FPE. Comme le confirment plusieurs rapports successifs du gouvernement fédéral, cette répartition ne reflète, n'a jamais reflété, la réalité des dépenses provinciales, même en 1975–1976, l'année de référence, et encore moins quatorze ans plus tard. C'est pourquoi lorsque le gouvernement fédéral ou les études qu'il fait faire commentent, le plus souvent défavorablement, les dépenses que les provinces engagent au titre de l'éducation postsecondaire en se fondant sur ce ratio fictif, la discussion devient oiseuse. Cela est d'autant plus vrai quand on fait fi de tout examen parallèle sur le financement des soins de santé.

L'évolution des systèmes d'éducation postsecondaire a été dictée par des réalités provinciales différentes qui ont exigé à leur tour des niveaux de dépenses différents d'une province à l'autre. En outre, en dépit des paiements de péréquation, la capacité financière des provinces reste marquée par d'importants écarts, comme en fait foi la proportion différente du produit provincial brut affectée à l'éducation postsecondaire (graphique 4-1). Affirmer qu'il faut maintenir à un taux fixe le niveau des dépenses par habitant consacrées à l'éducation postsecondaire est, pour reprendre les mots du groupe de travail Breau en 1981, « à la fois irresponsable et hors de propos ». Pour prendre un exemple extrême, disons que le bas niveau des droits de scolarité au Québec, question incontestablement du ressort de la province, a pour résultat que ses dépenses par habitant d'éducation postsecondaire soient plus élevées qu'en Ontario, la province voisine. De fait, l'année de référence, le Québec a consacré 35 % de son enveloppe de FPE à l'éducation postsecondaire. Faut-il en conclure que les universités du Québec sont en général supérieures à celles de l'Ontario? La seule réponse que nous puissions avancer est qu'elles sont financées différemment, en vertu des politiques qui ont été retenues.

Le deuxième problème qui se rattache aux accords de FPE tient à l'habitude du gouvernement fédéral d'inclure les transferts fiscaux dans le financement fédéral global de l'éducation postsecondaire et de la santé. Si, d'un point de vue historique, cela reflète un moment où le gouvernement fédéral a réduit ses impôts et où les provinces ont augmenté les

Figure 4-1

Dépenses provinciales au titre de l'éducation postsecondaire en proportion du PPB, 1986-1987



leurs, ces transferts devaient manifestement être permanents et non pas un prêt d'espace fiscal. Les points d'impôt ainsi transférés ne constituent plus un élément d'actif fédéral à comptabiliser.

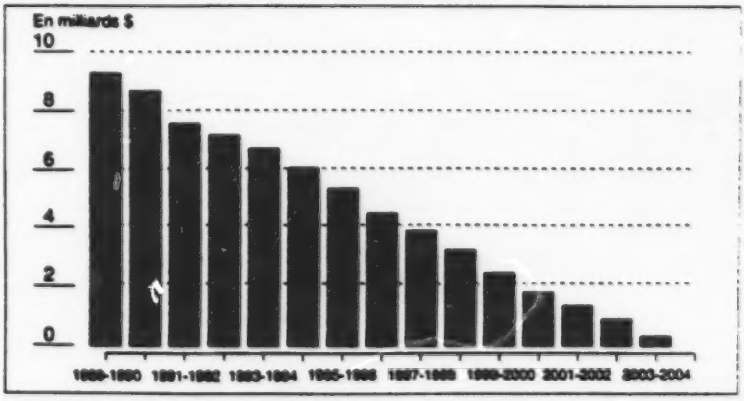
Il est difficile sur le plan pratique d'affirmer que les transferts continuent de faire partie de la « contribution » fédérale, comme le montre l'effet de la baisse de 3 % du facteur d'indexation du FPE, de même que le gel des paiements, assorti d'une pondération démographique, qui a été annoncé dans le Budget de 1990–1991. Comme l'indique le graphique 4-2, aux termes de la législation actuelle, les contributions budgétaires fédérales aux soins de santé et à l'enseignement supérieur prendront fin en 2004 et, dans le cas du Québec, dès 1995–1996, soit dans à peine quatre ans. Le seul élément qui persistera sera les points d'impôt péréqués, transférés en 1977–1978, et rien d'autre.

Le gouvernement fédéral ne pourra plus retenir les paiements pécuniaires pour cause de non-conformité d'une province aux textes législatifs actuels ou futurs. De fait, le débat sur le financement de l'éducation postsecondaire n'aura plus d'objet, et la principale recommandation des rapports Nielsen, Breau et Johnson et autres se trouvera réalisée, mais pas du tout de la manière escomptée.

Au moment où cela se produira, la valeur des points d'impôt provinciaux se remettra à augmenter à un rythme naturel, au lieu d'être réduite sous l'effet de l'indexation au PNB. Cela explique peut-être pourquoi

Figure 4-2

Dépenses budgétaires fédérales au titre des soins de santé et de l'enseignement supérieur, 1989-1990 à 2004-2005



Source Projections d'après des données fédérales.

les trésoriers de certaines provinces restent relativement modérés dans leurs critiques des compressions fédérales.

L'effet de ce retrait sur les dépenses du gouvernement fédéral est d'une extrême importance. L'engagement budgétaire courant de 8,3 milliards de dollars qui figure dans le Budget des dépenses de 1990-1991 sera ramené à zéro au cours des quatorze prochaines années, au lieu d'augmenter parallèlement à la croissance économique comme la clause d'indexation originale aurait pu le faire croire. Comme nous l'avons vu plus haut, jusqu'en 1995 seulement, plus de 42 milliards de dollars auront été économisés en vertu de ces modifications structurelles du FPE. Après 1995, l'effet annuel des réductions augmentera très rapidement, si bien que la dernière année, des économies de plus de 16 milliards de dollars (nominaux) seront réalisées sur le budget fédéral. En supposant que le coût des systèmes financés augmente à un rythme parallèle à celui de la croissance économique et de l'inflation, il est clair que le retrait fédéral entraînera un fardeau financier colossal pour les provinces. Les différences de capacité financière contraindront presque certainement les plus pauvres d'entre elles à opérer de sérieuses coupures dans des services qui, aux yeux des Canadiens, sont essentiels à leur santé et à leur développement.

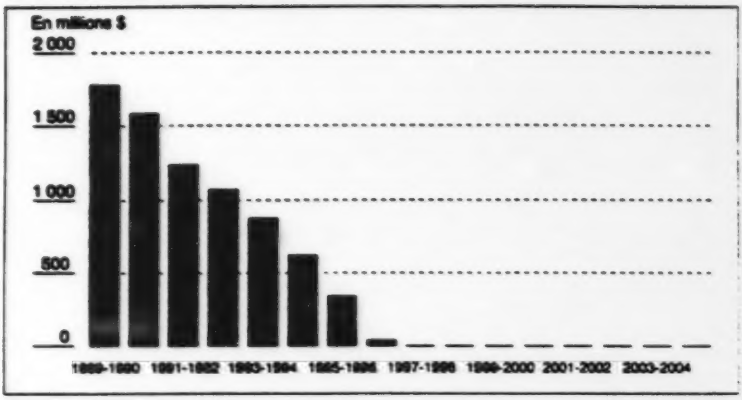
Il semble que d'ici le milieu des années 90, la contribution budgétaire fédérale au Québec et à l'Ontario sera tombée à un niveau tellement bas que ces deux provinces peuvent se permettre de négliger leurs problèmes courants à court terme et se contenter d'attendre le jour où leurs points d'impôt se remettront à augmenter naturellement et où le gouvernement fédéral n'aura plus un mot à dire. Celui-ci n'est pas ignorant de ce phénomène, si bien que nous devons présumer qu'il s'agit en fait d'une politique délibérée de sa part. Quant à l'arrêt des paiements pécuniaires, il n'est pas loin non plus. D'après le calendrier des accords fédéraux-provinciaux, la fin des paiements pécuniaires à la première province, le Québec, interviendra aux alentours de 1995-1996, ou en d'autres termes, à la fin de la période quinquennale visée par les accords fiscaux en cours de renégociation, notamment ceux de la péréquation.

Les effets profonds de cette politique sont visibles dans le graphique 4-3, qui dresse un schéma des paiements pécuniaires du FPE prévus pour le Québec. On peut affirmer que dès l'année où les paiements pécuniaires ne seront plus versés à une province, la Loi canadienne sur la santé cessera d'y avoir effet, comme d'ailleurs toute influence fédérale dans le domaine de l'éducation postsecondaire.

L'intérêt d'un recours à ce cas de « force majeure » financière pour le gouvernement fédéral est qu'il simplifie le mode de financement en vigueur tout en respectant les réalités constitutionnelles, ce qui n'est pas

Figure 4-3

Dépenses budgétaires fédérales au titre des soins de santé et de l'enseignement supérieur au Québec, 1989-1990 à 2004-2005



Source Projections d'après des données fédérales.

une mince réalisation dans un cas comme dans l'autre. Les coûts demeurent quelque peu occultés, mais entraînent indubitablement une fragmentation du système canadien d'éducation postsecondaire. De quelles options disposons-nous pour faire face à cette réorientation fondamentale du financement de l'éducation postsecondaire au Canada?

Avant de nous interroger sur les options de financement de l'éducation postsecondaire, nous devons nous demander pourquoi le financement de ce système est structurellement lié à celui du secteur des soins de santé. L'examen comparatif des dépenses provinciales de santé et d'enseignement supérieur révèle des structures de dépenses et des systèmes radicalement différents. Les besoins du secteur de la santé augmentent beaucoup plus rapidement que ceux du système d'enseignement supérieur. En outre, l'enseignement supérieur bénéficie d'autres sources de financement, comme les droits de scolarité, les revenus de dotation et les revenus de recherche. Le système des soins de la santé sert annuellement la quasi-totalité des Canadiens, alors que le système d'enseignement supérieur, bien qu'il profite sans doute indirectement à tous les Canadiens, ne sert environ que la moitié des diplômés ayant achevé leur 12e année, soit 43 % de tous les Canadiens de 17 ans ou plus. Seulement 27 % des Canadiens de ce groupe d'âge ont obtenu un diplôme ou un certificat.

Alors que les deux secteurs souffrent de sérieuses lacunes en tant que systèmes de marché, le système d'enseignement supérieur se rapproche plus d'un système de marché que celui des soins de santé. La clientèle de l'enseignement supérieur jouit habituellement d'une certaine mobilité

pour opérer un choix parmi les options du marché et est plus en mesure de faire un choix éclairé, fondé sur sa connaissance des résultats potentiels. Comme on est beaucoup mieux renseigné sur le taux de rendement de l'enseignement supérieur, il est possible de formuler des structures de financement en fonction des rendements futurs de l'investissement.

Il est vrai que les deux systèmes sont interdépendants dans une certaine mesure. Tous les membres qualifiés du secteur de la santé ont acquis leurs compétences grâce au système d'enseignement supérieur. Mais cela ne signifie aucunement qu'il faille assujettir les deux systèmes à la même formule de financement. De fait, parmi les récentes études fédérales sur le financement de l'enseignement supérieur, il n'en est pas une qui préconise le maintien de l'arrangement actuel. Il paraît donc souhaitable de séparer ces deux systèmes et d'établir des accords de financement qui tiennent compte de leurs différences. Les options de financement s'articulent autour de deux grandes orientations : d'une part, celle où le gouvernement fédéral cesse de jouer un rôle et, d'autre part, celle où il maintient sa présence.

Orientation A : Cessation du rôle fédéral

Option 1 – Transfert de points d'impôt représentant l'engagement budgétaire fédéral existant

À l'heure actuelle, les accords de FPE prévoient le gel des transferts fédéraux jusqu'à la fin de 1994–1995, année où la formule qui régit actuellement le FPE annuel deviendra opérante de nouveau. Cette formule prévoit des changements annuels dans les versements par habitant aux provinces au même rythme que la hausse ou la baisse moyenne sur trois ans du PNB nominal (inflation ou déflation comprise), moins 3 %. La formule prévoit un plancher; la garantie d'un taux au moins égal à l'inflation qui protège les transferts en période de croissance lente ou d'inflation élevée.

La proposition la plus simple consisterait à mettre un terme aux transferts fédéraux à une date convenue. Le gouvernement fédéral céderait alors aux provinces un espace fiscal équivalant au niveau existant des transferts budgétaires (pécuniaires) fédéraux. L'impôt fédéral sur le revenu diminuerait en conséquence et l'impôt provincial augmenterait. Selon l'estimation des recettes de 1989–1990, cela équivaudrait au transfert d'environ cinq points d'impôt fédéral sur le revenu des particuliers, en supposant un taux d'imposition moyen de 26 %. Bien entendu, ces points d'impôt tomberaient alors sous le régime de la péréquation, comme c'est le cas de toutes les assiettes d'imposition provinciale.

Avantages

- Il ne serait plus nécessaire de séparer les transferts au titre de la santé et de l'enseignement supérieur, le gouvernement fédéral ne jouant plus aucun rôle. L'impôt provincial sur le revenu ne serait rien d'autre qu'une source de recettes fiscales pour les provinces, qui pourraient répartir les sommes perçues comme elles l'entendent.

- Les réalités constitutionnelles seraient entièrement respectées; le gouvernement fédéral cesserait d'intervenir dans deux secteurs qui sont manifestement de compétence provinciale.

- Cette source de recettes provinciales recommencerait à augmenter, reflétant la croissance correspondante du revenu des particuliers, au lieu d'être limitée par l'actuelle formule de FPE, qui produit une croissance à un taux inférieur.

- La responsabilité de financement serait clairement attribuée aux provinces, ce qui mettrait un terme aux accusations mutuelles que se lancent les deux paliers de gouvernement.

Inconvénients

- Du point de vue fédéral, il y aurait perte d'accès à une source de recettes qui, bien que perçues par les provinces, « comptent » dans la contribution fédérale et réduisent dans la pratique les besoins budgétaires pécuniaires fédéraux.

- Il se peut que la réaction du public à la cessation du rôle fédéral, du moins dans les soins de santé, et peut-être également dans l'éducation postsecondaire, soit politiquement inacceptable.

- Il se peut que les provinces moins riches résistent farouchement à la cessation du rôle fédéral, même si cette proposition aurait pour effet d'augmenter la source de recettes provinciales.

- Les recettes provinciales seraient davantage touchées par les fluctuations cycliques annuelles de l'impôt sur le revenu. Alors que les recettes fiscales sont péréquées, une récession générale entraînerait pour toutes les provinces une chute de leurs recettes fiscales qui ne serait pas compensée par les transferts budgétaires fédéraux.

- Vue sous l'angle de la politique sociale, cette option conduira inéluctablement à l'apparition d'un système de santé à deux paliers et à des pressions encore plus fortes pour l'imposition d'un plus grand nombre

de frais aux utilisateurs dans l'éducation postsecondaire. Il se pourrait alors que les provinces pauvres ou d'autres, pour des motifs idéologiques, adoptent des mesures fiscales qui mèneront directement à des frais de co-assurance, à la facturation des utilisateurs et à d'autres mesures du même genre.

Option 2 – Ne geler que les transferts (pécuniaires) budgétaires fédéraux et, au terme de ce gel en 1995, négocier un transfert d'impôt comme dans le cas ci-dessus

Avantages

- Cela produirait quelques gains financiers à court terme pour le gouvernement fédéral, mais pas aussi importants que l'actuel programme de compressions.

- Les provinces bénéficieraient seules de la source de recettes produites par leurs points d'impôt, tandis que la cadence de transfert des responsabilités du financement de la santé et de l'enseignement supérieur serait quelque peu ralentie. Toutefois, le résultat final serait le même que pour l'option 1.

Inconvénients

- La responsabilisation et la clarté constitutionnelle apportées par l'option 1 seraient perdues à court terme, même si, à plus long terme, les résultats seraient identiques à ceux de l'option 1. Dans ce cas, les avantages de la responsabilisation et de la clarté constitutionnelle sont les mêmes pour les deux options.

- Les deux systèmes financés demeurent liés à plus court terme, ce qui permettrait aux gouvernements de continuer de se blâmer mutuellement.

- Étant donné que les provinces auraient à attendre plus longtemps avant d'avoir accès sans entraves à une source de financement, le système de santé comme le système d'enseignement supérieur, dans les provinces pauvres en particulier, serait soumis à d'extrêmes pressions financières.

- Les recettes provinciales seraient touchées par les fluctuations cycliques de l'impôt sur le revenu. Ces fluctuations sont aujourd'hui atténuées par le recours à la formule de calcul du PNB moyen sur trois ans.

Option 3 - Conserver la formule actuelle, ce qui signifie la cessation progressive du financement fédéral pendant la prochaine décennie et une forte chute des recettes provinciales

Avantages

- Le gouvernement fédéral imposerait un transfert rapide de la responsabilité du financement de la santé et de l'enseignement supérieur aux provinces, ce qui lui permettrait d'économiser 42 milliards de dollars d'ici 1994-1995 et environ quatre fois ce montant avant la fin du siècle.

- Le mécanisme retenu est embrouillé et complexe à l'envi; jusqu'ici, le gouvernement fédéral a réussi à pratiquer ces compressions sans soulever un tollé de critiques.

Inconvénients

- Compte tenu de l'ampleur du fardeau financier fédéral transféré aux provinces sans transfert correspondant de ressources, les provinces pauvres seraient pratiquement obligées de rogner sur les services ou d'augmenter fortement leur niveau d'imposition. Il est ironique que le gouvernement fédéral applique avec tant de succès la stratégie de réaffectation de fonds qu'il a accusé à tort les provinces d'avoir utilisée en 1983-1984.

- Il est pratiquement certain qu'on verrait réapparaître au Canada un système de santé à deux paliers assorti de frais de co-assurance, de facturation des utilisateurs et d'une forte hausse des coûts administratifs connexes, ainsi que de mesures visant à comprimer les dépenses et à augmenter les droits de scolarité et les autres recettes affectées à l'éducation postsecondaire.

- Au moment même où la génération du « baby-boom » atteindra la mi-vie et le troisième âge, le système universel des soins de santé disparaîtrait. Il en résulterait une réorientation d'une part importante des revenus privés des personnes âgées vers l'achat de soins de santé au détriment de la consommation et l'investissement.

Orientation B : Maintien d'un rôle fédéral

Option 1 - Maintien des accords de FPE avec un retour à la clause d'indexation de base à la fin du gel annoncé

Avantages

- Le gouvernement fédéral continuerait de financer les secteurs des soins de santé et de l'enseignement supérieur et d'avoir voix au chapitre.

- La Loi canadienne sur la santé demeurerait opérante.

- Le gouvernement fédéral conserverait une certaine initiative dans le financement de nouvelles stratégies favorisant l'efficacité globale et l'équité des systèmes des soins de santé et d'enseignement supérieur.

Inconvénients

- Le gouvernement fédéral n'aurait presque plus accès à la source de recettes produites par les points d'impôt transférés et perdrait ainsi l'effet réducteur du déficit des compressions actuelles.

- Les tensions actuelles causées par la formule de financement persisteraient. Le gouvernement fédéral continuerait de prétendre que les points d'impôt sont une contribution fédérale au FPE; le lien artificiel entre la santé et l'enseignement supérieur persisterait, tout comme les controverses entourant la répartition théorique par le gouvernement fédéral des paiements de FPE entre le volet santé et le volet enseignement supérieur.

- Les incitations d'ordre budgétaires s'exerçant sur les provinces pour qu'elles réforment les éléments onéreux de leurs systèmes de santé et d'enseignement supérieur seraient atténuées.

- La responsabilité quant aux niveaux de financement prévus s'éclaircirait quelque peu dans la mesure où le gouvernement fédéral s'en tiendrait à la formule de base. Toutefois, le problème constitutionnel de l'intervention fédérale dans un domaine de compétence provinciale persisterait.

Option 2 - Conserver les accords de FPE, mais restreindre la clause d'indexation à la portion pécuniaire du transfert, les points d'impôt cédés étant tenus pour une source de recettes provinciales

À l'heure actuelle, les versements pécuniaires par habitant sont des sommes résiduelles, reflétant les recettes produites par les points d'impôt. Ils traduisent les différences de capacité financière des provinces. C'est ainsi que les paiements pécuniaires par habitant versés à l'Ontario sont nettement inférieurs à ceux accordés à Terre-Neuve. Cette option aurait pour effet de figer les différences actuelles de capacité financière dans

la formule. Cela reflète la réalité d'aujourd'hui, mais pas nécessairement la situation de demain. C'est pourquoi il faudra peut-être procéder à certains ajustements pour garantir que les paiements continuent de refléter les disparités régionales réelles au fil de leur évolution.

Avantages

- Les provinces conserveraient la capacité fiscale de financer les programmes.

- Le gouvernement fédéral conserverait son rôle et son influence et les accroîtrait peut-être du fait de la suppression de ce qui constitue, aux yeux des provinces, une ingérence injustifiée dans leurs affaires financières à la faveur de la controverse sur la « propriété » des points d'impôt.

- Étant donné que le rôle du gouvernement fédéral serait de fixer en proportion du PNB sa contribution aux deux systèmes, les provinces y trouveraient une certaine incitation à limiter l'augmentation de leurs coûts à un niveau analogue.

Inconvénients

- Les problèmes actuels de répartition persisteraient, même si la question des points d'impôt était réglée.

- Le gouvernement fédéral n'aurait presque plus accès à la source de recettes produites par les points d'impôt transférés et perdrait ainsi l'effet réducteur du déficit des compressions actuelles.

- La responsabilité quant aux niveaux de financement prévus s'éclaircirait quelque peu dans la mesure où le gouvernement fédéral s'en tiendrait à la formule de base. Toutefois, le problème constitutionnel de l'intervention fédérale dans un domaine de compétence provinciale persisterait.

Options 3 et 4 – Identiques aux options 1 et 2, sauf que les programmes sont divisés en volets santé et éducation postsecondaire selon les pourcentages actuels consacrés par les provinces aux deux volets et régis par des dispositions distinctes de FPE

Les avantages et les inconvénients de ces deux options sont semblables à ceux des options 1 et 2. Toutefois, la question de la répartition serait réglée.

Le seul inconvénient possible tient au fait que les différences dans la proportion des dépenses de soins de santé et d'éducation postsecondaire

entraîneront, d'une province à l'autre, des différences dans les transferts par habitant au titre des soins de santé. Même si cette solution reflète la réalité actuelle, elle risque de soulever des controverses à l'avenir.

Conclusion

Les accords structurels qui régissent actuellement le financement de l'éducation postsecondaire au Canada en sont à un point crucial. Si les accords actuels de FPE demeurent en vigueur, le gouvernement fédéral aura cessé de contribuer au financement de ce système dès l'an 2004, exception faite de l'aide aux étudiants; au Québec, le financement prendra fin vers 1995-1996.

Même si les arguments relatifs à l'intérêt national sont solides, nous devons nous demander si les accords passés ont donné satisfaction quant au rôle du gouvernement fédéral sur le plan stratégique. Sauf pour ce qui est de l'émergence du secteur des collèges communautaires comme source importante d'éducation postsecondaire dans les années 60, il semble que la réponse doive être négative. Les universités supportent mal l'ingérence des provinces elles-mêmes dans leurs affaires, et elles n'ont peut-être pas tort. Rien n'indique en effet que les provinces sont particulièrement aptes à produire des systèmes favorisant l'excellence dans le secteur de l'éducation.

Pour peu que les Canadiens souhaitent voir se développer un solide système d'éducation postsecondaire, quels sont les changements susceptibles d'être les plus bénéfiques?

Il y a deux conditions préalables à toute tentative sérieuse de mise en oeuvre d'un nouveau système de financement de l'éducation postsecondaire au Canada. Premièrement, *le gouvernement fédéral doit cesser d'insister sur une répartition égale par habitant du FPE dans les secteurs de la santé et de l'éducation postsecondaire dans toutes les provinces*. Cela ouvrira la voie à un examen du financement basé sur les structures réelles de dépenses qui ont cours dans des provinces.

Deuxièmement, *il faut arrêter de penser que les points d'impôt transférés demeurent des recettes fédérales*. Pour cela, il faut, à l'avenir, ne pas tenir compte des sources de recettes que représentent les points d'impôt dans les calculs effectués en vertu de la formule de financement. Une fois ces deux conditions remplies, il sera alors possible d'envisager les mesures suivantes :

- Négocier une répartition des transferts pécuniaires au titre des soins de santé et de l'éducation postsecondaire et les inscrire dans des articles différents des accords de FPE.

- Lever le gel des accords de FPE le plus rapidement possible, mais en tout cas avant la fin de l'exercice 1992-1993.

- Rétablir la clause originale d'indexation pour la portion pécuniaire du transfert au titre de la *santé* uniquement. Dès lors, les points d'impôt transférés ne seraient plus protégés par la formule, mais uniquement par la péréquation. En cas de récession générale, la responsabilité du gouvernement fédéral ne s'appliquerait qu'à ses propres dépenses, non plus à une partie de celles des provinces.

- Céder aux provinces des points d'impôt équivalant à la portion pécuniaire du FPE au titre de l'éducation postsecondaire, mettant ainsi fin au rôle joué par le gouvernement fédéral dans le financement des coûts de fonctionnement de l'éducation postsecondaire. Cela clarifierait les responsabilités quant au financement de l'éducation postsecondaire, dans le respect des réalités constitutionnelles.

- Maintenir le financement fédéral des divers programmes d'aide aux étudiants.

- Augmenter de façon appréciable le financement fédéral de la recherche, y compris par une contribution adéquate pour les coûts indirects de la recherche.

- Élaborer des modèles de partenariats stratégiques universités-entreprises-pouvoirs publics, avec le soutien du gouvernement fédéral. L'expérience et les modèles québécois devraient être étudiés de près pour déterminer s'ils peuvent s'appliquer au reste du Canada.

Rien ne permet de penser que l'accès aux études postsecondaires soit un problème pour la majorité des étudiants. C'est pourquoi il ne semble pas nécessaire d'affecter de nouvelles ressources au programme d'aide aux étudiants, en dehors de celles qui sont nécessaires pour le maintenir à son niveau actuel. Toutefois, les programmes d'accès ciblés continuent de revêtir une importance cruciale pour ce qui est de permettre aux membres des groupes minoritaires d'atteindre leurs objectifs en matière d'éducation.

Enfin, rien n'indique que le Canada aurait intérêt à se doter d'un système de bons d'études au niveau du premier cycle universitaire. Les problèmes techniques et politiques d'un système de ce genre sont com-

plexes; si l'on y ajoute la nécessité pour le Canada de tenir compte de sa faible densité de population et de ses divergences régionales, la mise en place d'un tel système représente un défi redoutable. Si un système de bons d'études s'avère véritablement souhaitable pour des raisons de politiques, il faudra alors procéder à des recherches, des modélisations et des mises à l'essai très minutieuses avant de s'engager sérieusement dans cette voie.

Il est impossible déterminer avec certitude si les structures de financement qui découleraient des propositions ci-dessus auront suffisamment de poids pour amener les provinces à collaborer entre elles et avec le gouvernement fédéral, surtout dans le climat constitutionnel qui règne actuellement au Canada. Toutefois, la mise en oeuvre de ces propositions permettrait au moins d'éclaircir des différences historiques de taille, ainsi que le rôle du gouvernement fédéral et des provinces dans l'éducation postsecondaire, tout en maintenant un financement fédéral des principaux éléments du système et en augmentant le financement de la recherche-développement. Dans le contexte canadien actuel, ce ne serait pas là une réalisation négligeable.

Bibliographie

Bulletin de l'*Association canadienne des professeurs d'université* [1990]. Février.

Canada, Chambre des communes [1981]. *Le fédéralisme fiscal au Canada*, Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Canada, Chambre des communes [1987]. *Politique fédérale sur l'éducation postsecondaire*, Rapport du Comité sénatorial permanent des finances nationales, Ottawa, mars.

Canada, Secrétariat d'État [1989]. « L'aide aux étudiants », document de travail.

Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador [1986]. *A Green Paper on our Health Care System Expenditures and Funding*, janvier.

James, Estelle [1986]. Dans D. C. Levy (dir.), *Private Education: Studies and Choice in Public Policy*, chapitre 10, New York, Oxford University Press.

Johnson, A. W. [1984]. *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada*, Ottawa, Secrétariat d'État.

Levin, Benjamin [1990]. « Tuition Fees and University Accessibility », *Canadian Public Policy*, vol. 16, p. 51-59.

Organisation pour la coopération et le développement économiques, Comité de l'éducation [1986]. *Educational Costs, Expenditures and Financing: An Analysis of Trends*, Paris, OCDE.

Québec [1986]. *Budget de 1986-1987*.

Rapport Nielsen [1986]. *Éducation et recherche*, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada.

Stager, David A. A. [1989]. *Direct-to-Student Funding for Post-Secondary Education*, rapport préparé pour le Comité de la mise en valeur des ressources humaines, Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, Université de Toronto.